

# الإدارة

مجلة علمية ربع سنوية

• حركة الإصلاح الإداري في ج.ع.م

• المشكلة الإدارية وحرية الوحدات

• رقابة دستورية القوانين ضمان لسيادة القانون

• تهجير أهالي النوبة

يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

العدد الثاني  
أكتوبر ١٩٦٨

• استخدام الحالات في دراسة الإدارة

### الاشتراكات

- الاشتراك السنوي من أربعة اعداد داخل الجمهورية العربية المتحدة جنيه مصرى واحد
  - خـارج الجمهورية العربية المتحدة ٣٫٨٥ دولار ، أو جنيه استرلينى و ١٢ شلن
- شاملا مصاريف البريد ، وتذلل الاشتراكات فى الحساب الجارى للمجلة رقم ١٢٠١٢ بنك القاهرة الفرع الرئيسى - ١٩ شارع عدلى بالقاهرة

### الاعلانات

الاعلانات يتفق عليها مع مؤسسة دار التحرير للطبع والنشر - شركة الاعلانات المصرية « صاحبة امتياز الاعلان بالمجلة » .

هـ شارع نجيب الريحاني  
تليفون ٧٦٧٠٠ القاهرة  
١ شارع أحمد عبد السلام  
تليفون ٢٧٣٦٦ الاسكندرية

### المراسلات

مجلة « الاداة »  
٢٢ شارع عدلى بالقاهرة  
تليفون ٧٦٠٢٨/٥٣٤٨٥/٥٣٩١٦

# الإدارة

مجلة علمية ربع سنوية  
يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الإدارية

رئيس التحرير  
أحمد عبد الغفار

## هيئة مستشاري المجلة السادة

أبراهيم البرلسي أحمد خاك  
د. إكرام يوسف بدوي حموده  
جعفر العبد د. حسن شريف  
حسين عرفي د. عبد المنعم خميس  
د. علي محجوب د. محمد عزت سلامة  
د. محمد محمود الامام د. مصطفى السعيد  
د. نجيب اسكندر د. فتح الله الخطيب

العدد الثاني  
أكتوبر ١٩٦٨

## رسائل

# المحدد

السيد رئيس تحرير مجلة « الإدارة » :

نشجعنا ظهور مجلة « الإدارة » التي من بين أهدافها النهوض بمستوى العمل الإداري أن نبادر فنعرض فيها بعض النماذج التي تثير التفكير والحيرة ، وتتطلب نظرة واعية من المسؤولين عن الجهاز التنفيذي ، وأصلاح أحواله .

والنموذج الذي تقدمه يرجع بنا قليلا إلى الوراء ، إلى سنة ١٩٦٥ ، عندما أقيمت وزارة العلاقات الثقافية الخارجية ، وصدر القرار الجمهوري رقم ٣٧٢٠ لسنة ١٩٦٥ بنقل الاختصاصات التي كانت مخولة لها إلى وزارات أخرى . وكان من بين هذه الاختصاصات ما تمارسه الإدارة العامة بالتعاون الخارجي التي نقلت بالقرار المشار إليه إلى وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية . وكذلك نقل العاملين بهذه الإدارة إلى وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية بقرار رئيس الوزارة رقم ٥٥١ لسنة ١٩٦٦ .

وقد استمرت الإدارة العامة بالتعاون الخارجي في ممارسة اختصاصاتها بعض الوقت بعد تبعيةها لوزارة الاقتصاد ، وكانت ترى أن ذلك هو الإجراء الطبيعي ، استنادا إلى استمرار هذه الإدارة في ممارسة اختصاصاتها تحت الجهات الرئاسية المختلفة التي تبعتها من قبل ،

وهي وزارة التخطيط ووزارة العلاقات الثقافية . إلا أن وزارة الخارجية فسرت المادتين ٢ ، ١ من القرار الجمهوري رقم ٣٧٢٠ لسنة ١٩٦٥ بأنها أصبحت المسئولة عن أعمال العون الخارجي . كما فسرت المادة ٨ من هذا القرار ، وكذلك قرار رئيس الوزراء رقم ٥٥٧ لسنة ٦٦ بنقل العاملين بالإدارة بأنهما **يعنيان نقل الأفراد دون اختصاصات العمل** ، ومن ثم قامت وزارة الخارجية من جانبها بالكتابة إلى الجهات المقدمة للعون الفني الخارجي من طريق إدارة الهيئات الدولية والمؤتمرات بها ، كما قامت بالكتابة إلى مختلف الوزارات باختصاصها بأعمال العون الخارجي - وذلك في نفس الوقت الذي لا ترحب وزارة الخارجية بنقل العاملين بالإدارة العامة بالتعاون الخارجي من وزارة الاقتصاد إليها .

ويتضح من العرض السابق أن الإدارة العامة بالتعاون الخارجي لا تمارس الآن أي اختصاص ، فلا الجهات مانحة العون ولا الجهات المستفيدة تتصل بها ، وتركزت أعمال العون الخارجي في وزارة الخارجية .

ومن ثم فإن البت في الوضع الحالي للإدارة أمر يتطلب حلا حاسما سريعا .

**محمد عبد الرحمن عثمان**

الإدارة العامة للتعاون الخارجي

## ● المحرر

### في هذا العدد

- رسائل الى المحرر . . . . . ٤
- عن المشكلة الادارية وحرية الوحدات . . . ٧  
بقلم رئيس التحرير
- حركة الاصلاح الادارى في ج . ع . م . ١٤  
بقلم حلمى السيد
- تهجر اهالى النوبة . . . . . ٢٣  
بقلم يحيى درويش
- رقابة دستورية القوانين ضمان لسيادة  
القانون . . . . . ٣١  
بقلم بدوى حمودة
- التنظيم الثلاثى كوسيلة لتنظيم العمل  
في المستشفى . . . . . ٤٤  
بقلم الدكتور احمد طاهر مصطفى
- دور الادارة في تنمية الابتكار . . . . ٥٢  
بقلم د . محمد عبد المنعم خميس
- دراسة الحالات في الادارة . . . . . ٥٩  
بقلم ابراهيم البرلى
- الشكاوى ودورها في الاصلاح الادارى . . ٧٣  
بقلم د . لىلى تولا
- رقابة الدولة على المنظمات التعاونية . ٨٠  
بقلم محمد محمد خليل
- تقييم جودة الانتاج . . . . . ٨٨  
بقلم د . محمود متولى - احمد راشد
- مكتبة الادارة . . . . . ٩٥  
- اصول الادارة العامة  
- ادارة تخطيط التنمية الاقتصادية
- مؤتمرات - حلقات بحث . . . . . ١٠٢
- من المجلات الاجنبية . . . . . ١١٠

لا شك ان الجهاز التنفيذي يمانى كثيرا من سوء التنظيم ، وهذه ظاهرة غالبا ما تصاحب التطور السريع ، وهذه الرسالة برغم ما تضمنته من أمور خطيرة ليس اقربها اهدار الكفايات والخبرات المتراكمة التى تكونت على مر السنين لا تعدو ان تكون نموذجا واحدا من حالات كثيرة. لذلك عينت المجلة بمناقشة موضوع الاصلاح الادارى في سلسلة مقالات .

والمجلة تضع هذه الرسالة تحت نظر اللجنة الوزارية للتنظيم والشئون التشريعية .

\*\*\*

### عن الوضع الامثل لادارات الشئون القانونية بالجهاز الحكومي والقطاع العام

تضمن تنظيم الوزارات والمصالح في الماضي ادارات للشئون القانونية تتولى اختصاصات مختلفة، منها ما يتعلق باقتراح التشريعات وتفسيرها واجراء البحث القانوني ، ومنها ما يتعلق بالتحقيقات وتحديد المسؤولية ، ومنها ما يختص بالقضايا والمنازعات .

ونظرا لفة هذه الاعمال والرغبة في تحقيق ضمانات وافية تنأى بهذه الاعمال عن الاهواء فقد جرى العمل على الحاق هذه الادارات بالرئيس الاعلى في كل منظمة .

وتأكيدا للرغبة في حيدة أحد هذه الاختصاصات وهو التحقيقات ، فقد أنشئت النيابة الادارية واشتملت المذكرة التفسيرية لقانون انشائها - ضمن ما اشتملت عليه من اسباب ملحة لانشائها - الرغبة في اعطاء الاستقلال الكافي للجهة التى تقوم باجراء التحقيقات .

وكان هذا السبب كافيا ومقنعا لانشاء هذا الجهاز المستقل ، وكانت ادارات الشئون القانونية حينذاك نواة له . والفيت ادارات الشئون القانونية فترة من الزمن ثم ما لبثت الوزارات أن عادت فأنشأت ادارات جديدة للشئون القانونية تتولى نفس الاختصاصات التى كانت تتولاها الادارات الملغاة ، الى جانب النيابة الادارية .

ولست أدري الحكمة من انشاء هذه الادارات مرة اخرى في الوقت الذى تقوم فيه أجهزة مستقلة بعمل هذه الادارات ، فيقوم مجلس الدولة بمراجعة مشروعات القوانين والفتوى ، وتقوم ادارة قضايا الحكومة بمباشرة القضايا المرفوعة من الأجهزة

الحكومية أو عليها ، وتقوم النيابة الإدارية بتحقيق المخالفات .

والسؤال الذي يطرح نفسه الآن ونحن بصدد بناء الدولة العصرية هو : لماذا هذا الازدواج في الاختصاص ؟ وما الهدف من تعدد الأجهزة وما يتبع ذلك من إسراف في الجهد والوقت والمال وما عسى أن يكون من تضارب في الرأي ؟

عبد التواب محمد عبد التواب  
مكتب وزير الشباب

## ● المحير

كانت تتولى الشئون القانونية في الوزارات ادارات قانونية تساهم في تحضير التشريعات ، والافتاء في المسائل القانونية الخاصة بالمرافق التي تشرف عليها الوزارات كل في حدود اختصاصها - كما كانت تتولى التحقيق في المخالفات التي تنسب الى الموظفين ، وتقتل الوزارات في منازعاتها القضائية امام جهات القضاء ، وذلك رغم قيام ادارة قضايا الحكومة المختصة قانونا بتثمين الوزارات امام جهات القضاء .

وفي عام ١٩٤٦ أنشئ مجلس الدولة ، وكان من أقسامه الرئيسية قسم الفتوى والتشريع . ويختص هذا القسم بكافة أعمال الفتوى والتشريع لجميع أجهزة الدولة ، وتقوم بهذه الأعمال ٢٢ ادارة موزعة على الوزارات المختلفة بحيث تختص كل ادارة بأبداء الآراء القانونية ، وبصياغة التشريعات لوزارة أو أكثر .

وتقوم صياغة التشريعات على التحقق من شرعيتها ، ومطابقتها للقوانين الصائبة ، وعلى الخصوص التشريعات الأعلى درجة ، وقد تمهد الوزارات الى تلك الادارات باعداد التشريعات وصياغتها ، فتتولى المهمتين معا .

ويقوم على رأس هذه الادارات ثلاث لجان للفتوى والتشريع تضم كل لجنة ادارات الرأي المتجانسة ، وذلك فضلا عن الجمعية العامة للقسم الاستشاري التي تتكون من جميع مستشاري القسم الاستشاري . وتختص اللجان والجمعية العمومية المشار اليها بصياغة التشريعات الهامة ، وإبداء الرأي في المسائل القانونية الخطيرة .

وفضلا عما تقدم فقد أنشئ نظام مقوضي مجلس الدولة لدى الوزارات طبقا للمادة ٤٢ من

قانون مجلس الدولة وذلك للاستعانة به في دراسة أمشئون القانونية والتطلعات الادارية ، ومتابعة ما يهم الوزارات والمصالح العامة لدى المجلس . . . وقد نهض هؤلاء المفوضون بهذه الأعمال القانونية في الوزارات المختلفة كما نهض القسم الاستشاري بأمور الافتاء والتشريع التي اختص بها ، وتوافرت له في النهوض بها مقومات النجاح والتسويق ، وبذلك انتهى اختصاص الادارات القانونية في شئون التشريع والافتاء ، ودراسة الشئون القانونية على السواء مما اقتضى خفض عدد أعضائها ، ونقل بعضهم الى مجلس الدولة .

وتبع ذلك انشاء النيابة الادارية بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ، وأعيد تنظيمها بالقانون الحالي وهو القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وأهم أقسام النيابة الادارية قسم التحقيق الذي كفل لموظفي الدولة ضمانات في اجراءات التحقيق لم تكن مكفولة لهم في ظل نظام الادارات القانونية التي كانت تتبع الوزارات ، وهذه كانت تقف من الموظفين دائما موقف الاتهام مما زرع الثقة والطمأنينة في نفوس الموظفين .

ويتكون قسم التحقيق المشار اليه من ادارات حدد عددها ودوائر اختصاصها القرار الجمهوري رقم ١١٩ لسنة ١٩٦٠ ، وقد أنشأ هذا القرار ادارات اقليمية تختص كل ادارة منها بممارسة اختصاص النيابة الادارية في محافظة أو أكثر كما أنشأ ادارات للوزارات المختلفة ولرئاسة الجمهورية والجامعات والمؤسسات العامة وشركاتها - وبهذا حلت النيابة الادارية محل الادارات القانونية في اختصاصاتها المتعلقة بالتحقيق ، وهي هيئة مستقلة لا تصدر في أعمالها عن هوى وإنما تستهدف تأمين سير المرافق العامة .

وقد كان أعضاء الادارات القانونية نواة للنيابة الادارية فالتطور في سلك النظام الجديد مستقلين في عملهم عن الوزارات والهيئات .

فإذا كانت هذه الادارات القانونية قد بعثت من جديد في الوزارات أو في بعضها ممارسة اختصاصاتها الأولى مع قيام مجلس الدولة وادارة القضايا والنيابة الادارية التي أوكلت اليها هذه الاختصاصات بمقتضى قوانين انشائها ، فإن ذلك يتطوّر على مخالفة صريحة لقوانين انشاء هذه الهيئات التي وُكلت اليها اختصاصاتها المتقدم ذكرها .

ولئن كانت الوزارات في حاجة الى من يسعفها بالرأي القانوني أو بالتحقيق في أمر مما ينسب الى الموظفين فإن مقوضي الدولة في الوزارات ينهضون بهذه الأعمال على خير وجه وفيهم كل الغناء .

# عن المشكلة الادارية وحرية الوحدات في الجهاز الحكومى والقطاع العام

بقلم : رئيس التحرير

الزمت نفسى فى هذه المقالات ذات الطبيعة العامة بالا اخصص الا تمثيلا ، والا افراق الخطوط  
المريضة للتفكير فى ثنايا التفصيلات ، فان مجال التخصص والتفصيل هو بحث المجلة فى صفحاتها  
التالية . وانما كان ذلك الالتزام لان الحيز المرسود لهذه المقالات محدد ابتداء ، كما انها يمكن اعتبارها  
تقدرياً او تمهيداً للموضوعات المتنوعة التى تنشرها المجلة ، مما لا يجوز معه تخصيص او تفصيل عند  
التقديم .

والزمت نفسى كذلك ان اعمد الى التقرير ووزن الامور بالقسط ، لا اغالى ولا اظف ، فان المقالة  
كالتظيف ، كلاهما يضل ويظلم الحقيقة ، كما يظلم صاحبه .

اتكارها . وكل ذلك تمتد جاوره لا الى حقبة  
واحدة ماضية ، بل الى حقبة طويلة ليس من  
الخطا ارجاعها الى عهد الحكم العثمانى ، والى  
العهد المملوكى ، والى عهد محمد على وخلفائه  
والى الاحتلال الأجنبى . فلم يحدث ان ادير  
الحكم ولا ادير الاقتصاد خاصة فى اى عهد من  
هذه العهود ادارة تستهدف صالح المجتمع لدائه  
وصالح الحكوميين . وانما كان الحكم يدار  
لصالح صاحب السلطان ، وكان الاقتصاد على  
احسن الغروض اقتصادا يخدم اغراضا عسكرية

من اجل ذلك ، تكون ظالمين لانفسنا  
وللحقائق الواقعة او تصورنا ان حل المشكلة  
الادارية بوجوهها المتعددة المشابهة يمكن ان  
يتم فى سنة او سنتين او بضعة سنين . ان  
طبيعة تلك المشكلة لا تتيح حلا او حولا سهلة  
قريبة المنال ، لأنها تمتد الى جميع مجالات  
النشاط فى الخدمة او الانتاج ، وتتناول ركائما  
مترسبا من الركود والتصلب من المسؤولية ،  
ومن التراخى والتعقيد وسوء الظن بقدره  
المنفذين ، ومن عيوب أخلاقية لا سبيل الى

حركة تأميم أعم ، وتوسعا في اهتمامات الدولة لصالح الشعب توسعا أظهر وأشمل ، فتألبت قوى العداء على التحركات المنفصلة بالمصالح الوطنية والقومية ، وعادت الى استخدام اداتها الاسرائيلية في التألب والمنافاة والتعويق ، وهو ما نشهد بعض أدواره في هذه الأيام .

وفي ثانيا العشريتين الخامسة والسادسة بذلت محاولات جادة لإيصال أكبر قدر من الخدمات الى اوسع الأقسام في البناء الشعبي ، ولتطوير الانتاج ، وتنمية الموارد لصالح المجموع مما هو حاضر في الأذهان . المهم في هذا الصدد هو أن الجهاز الإداري - حكومة وأعمالا - لم يكن مهيا للاضطلاع بالواجبات التي فرضها التطور السريع على نحو يكفل حسن الاستفادة منه . وقد أطلقت القيادة نداءات صريحة ومتكررة لتطوير ذلك الجهاز بما يتناسب مع التحولات الجديدة . وللحق أقول أنه بذلت جهود مخصصة في سبيل التطوير استجابة لتلك النداءات ، وأحاساس بالحاجة الواحية بها من وجوب نهوض أجهزة الإدارة بأعبائها الراهنه ، وهي ليست لا صغيرة الحجم ولا مصدودة الأثر ولا قريبة الأبعاد .

\*\*\*

ومرة أخرى ينبغي الانتصاف للحق . فكما أن الإطلاقات ضارة ، أنها أيضا ظالة . ذلك أنه طرا على بعض الأجهزة الإدارية تحول قد لا يكون مستوفيا لكل الشرائط المطلوبة ، ولكنه صحيح في اتجاه خطه وفي تتابع خطاه . بل ظهر عدد قليل من الأجهزة الجديدة - الضغط هنا على وصفها بالجديدة - متكامل العافية وناهضا بما هو موكول اليه من أعباء بفاعلية واقتدار . ولكن وجود هذه القلة من الأجهزة الناجحة لا يقدر في صحة الحقيقة الواقعة من أن أجهزة أخرى - عددها غالب - ظلت متخلفة ولا تزال عن الفهم الكامل لمقتضيات المرحلة التي نعيشها ، وأدراك متطلباتها الأساسية .

ومن أجل ذلك تكون ظالمين لأنفسنا وللحقائق الواقعة لو تصورنا أن المشكلة الإدارية يمكن أن تحل في سنة أو سنتين أو بضعة سنوات . وإنما كان الأمر كذلك لأن ترشيد الأجهزة الإدارية لا يأخذ سمته بوضع التشريعات فقط ، ولا بتحديد الاختصاصات والتدقيق في

أو سياسية لصالح الحاكم والطبقة القليلة العدد المنسلخة عن الشعب ممن يحيطون به وتتحد مصالحهم مع مصالحه ، أو يتلقون عنه فتات ما يسقط من مائدة النهم التي يطعم عليها . ولقد ران هذا الركود طوال تلك العقب ، وصيغت قواعد الحكم والقوانين واللوائح لخدمة المستعمرين والحاكمين وحسبهم لا يتفكرون الى مصالح المحكومين ، ولا يحملهم على الالتفات اليها شيء . وكان الهيكل الإداري يسائر متطلبات التكوين السياسي والاقتصادي وأهدافها القريبة والبعيدة ، وما كان في الامكان ألا يسايره .

وبدا الوعي العام يتزايد متهافتا وعلى استحياء - أحاساسا بسوء الأوضاع وما تنطوي عليه من تنكر لمصانئ المحكومين ، بل لمجرد وجودهم . وفي العشريات المتلاحقة من القرن العشرين ظهر ذلك التزايد البطيء في الوعي العام بفصل الطلائع من المفكرين خاصة - في العشرة الأولى بصيحات المصلحين السياسيين الأوائل ، وفي العشرة الثانية التي سجلت انتفاضة سنة ١٩١٩ في أعقاب الحرب العالمية الأولى ، وفي العشرة الثالثة حيث أخذ التجمع السياسي يوجه جهوده ضد المستعمرين والحاكمين على يد الفرق المتناحرة من السياسيين ، وفي ضوء المفاهيم السائدة عند ذلك ، وفي العشرة الرابعة حيث انتهت الحرب العالمية الثانية ، والاحتلال جائم على الصنور ، والحكم فاسد ، والاقتصاد منهبط ، وإدارة الخدمات القليلة أقرب الى أن تكون مظهرا شكليا عاريا من المحتوى الحقيقي ، وفي العشرة الخامسة حيث بدأت صيحة الإصلاح الإداري تأخذ بعض مداها ، فشرعت لجان تبحث وتقرح في نطاق الأجهزة الحكومية وحدها .

ثم واجهت القيادة السياسية - الجديدة الدم والتفكير - الركود المستحكم بهزات التمييز والتأميم ، وتشعبت اهتمامات الدولة سعيها وراء مصلحة مجموع الشعب وحدها لأول مرة ، فتصدت لها بالمسداء والحرب والحصار القوى التي نزعنت منها مفانها المستتلة خشيعة على ناك المصالح ، وعلى بقية مفانها في العالم العربي ، وحيث ظهر الى النور دور إسرائيل الخبيث كداة في يد الاستعمار للقهر والدفع الى الوراء ، وفي العشرة السادسة حيث شهدت مطالعها



توزيعها فقط ، ولا يبحث إجراءات سير العمل في جهاز من الأجهزة وفي صلاته الآتية والراسية من الداخل والخارج فقط ، ولا في استجواب أدوات الإدارة الحديثة ، أو في تشييد الأبنية الصالحة ، وتزويدها بالقدر الكافي من المعدات فقط ، ولا في الأكار أو الأقال من الأجهزة الإشرافية والرعاية أو في زيادة الانتاج ، أو أحكام الرقابة على الجودة فقط ، ولا في استخدام الطرائق المستحدثة في التقييم والرصد والتحليل فقط ، وإنما يتطلب الأمر كل ذلك أو بعضه ، وأهم منه أنه يتطلب تغييرا أساسيا في التفكير الإنساني للعاملين بأجهزة الخدمة والانتاج - أينما كان موقعهم من أجهزهم - في مستويات الإدارة المختلفة ، أو في صفوف الخدمة والانتاج الأولى .

**وإذا كان من السهل تغيير التشريعات والتشديدات المادية والتنظيمية والأدوات والطرائق فإن تغيير الخلفية العقلية للعاملين يحتاج إلى وقت طويل يستغرق سنوات وسنوات لرعاية المعاني الجديدة في الأذهان ، واستنباطها ، وانعكاس أثرها في واقع العمل ، وفي صلات العاملين ، وصلات الأجهزة التي يعملون بها على خطوطها المتوازية أو التقاطعة من داخلها وخارجها .**

وليس يعني ذلك أن ما ينبغي أن يتحقق لن يتحقق ، ولكنه يعني أنه يحتاج إلى جهود ضخمة موصولة ، وإلى مشاركة ذهاب وسمى حيث متكافئ الأجنحة وفي كل الاتجاهات . ومن الانتصاف للحق أن نسجل أن تغيير الخلفية العقلية للمنظمين والمنتجين في مجالات العمل والإدارة ، شأنه في عسر تحققه وما يتطلبه من جهود شاقة شأن تغيير تلك الخلفية في كل مجال النشاط الإنساني - في الأدب والفن وفي السلوك . ذلك أمر يحتاج إلى فقه ، وإلى اقتناع جديد يتواءم مع هذا المجتمع الجديد الذي نعيش فيه . والفقه قد يكون من السهل انشاؤه ، ولكن الاقتناع به وتطبيقه في حياة الناس على اختلاف مذاهبهم ومساكنهم في دروب الحياة يستوعب زمنا طويلا ، وهممة عالية لا تركز إلى كلال . على أن هذا هو شأن الحياة الجديدة أن يحرصون على أن يعيشوا عيشا كريما متكافئ الأوصاف مع متطلبات العصر في يومه هذا وفي غده التالي ، وفي عالم يأخذ من ابتكارات العبقريّة الإنسانية ، ومن العلم النظري والتطبيقي جماع مقوماته . ذلك أمر واجب لو أردنا ملاقة سرعة السامعين في البلاد الرأكضة في الصفوف الأولى ، فكيف

يكون في الشعوب التي تخلفت زمنا طويلا - بفعل العوامل المناوئة - فضاعت منها فرصة السعي أجيالا وأجيالا .

على أنه مما يخفف من عبء هذا الواجب أن العلم قد ابتكر عديدا وحديثا من أساليب التدريب والتعليم والحاسبة وتنمية المهارات وإذاعة المفاهيم الجديدة والألحاح عليها . ذلك من شأنه أن يقرب الشقة ، وأن يطوى مسافات زمنية في اللحاق بالركب ما كان مستطاعا أن تطوى لولا ذلك العديد من الأساليب والأدوات الحديثة .

ولابد أن أقول بعد ذلك انتصافا للحقيقة أن جهودا مثمرة قد بذلت وما زالت تبذل مما لا يجعلنا اليوم في أول الطريق ، بل لعننا في منتصفه أو ما يقرب من ذلك ، وأن الإدارة المصرية خاصة قد أشهدت على نجاحها في أكثر من مجال كما سبق الإيضاح . يفسح لنا ذلك في الأمل ، كما يفسح فيه أيضا أن شعوبا أخرى سباقة في مضمار الإدارة بالذات لا تزال تنمي على نفسها أنها متخلفة في أساليبها العلمية الحديثة . ولعل أقرب آية على ذلك ما شهد به سرفان شريبر في كتابه « التحدي الأمريكي » من تخلف الإدارة في الدول الأوربية عنها في الولايات المتحدة . وقد هزا إلى ذلك تفوق الولايات المتحدة علميا وتكنولوجيا وإنتاجيا وماليا ، وكذلك غزوها للأسواق الأوربية بفضل ذلك التفوق بالرغم من استباق تلك البلاد في ميدان الإدارة العلمية من زمن طويل .



ومع الفارق بين تنظيمنا الاقتصادي والتنظيم الاقتصادي في دول الغرب فإن جوهر المشكلة - وأن اختلفت التفاصيل - يظل واحدا . وربما أمكن القول بأمان أن مشكلة الإدارة في بلد نام كبلدنا يتحسرك على الخط الاشتراكي أكثر الناحيا وأكثر تعقيدا وتروكيبا منها في تلك البلاد . ذلك أننا لا نرمي إلى التنمية كيفما كان أسلوها أو حجمها ، أو معمل سرعتها أو مرجع عائدها ، ولكننا ننمي تنمية مشروطة بزيادة الانتاج وجودته مقرونة بعادلة توزيع عائده ، وبمشاركة العاملين جميعا في تسيره . وهذا هو الفارق بين ما هو مطلوب من الإدارة في مجتمع يتحول تحسولا اشتراكيا وبين ما هو مطلوب منها في مجتمع لا يتحول في ذلك الاتجاه .

الوثائق ما اشارت اليه - ولم تكن اشاراتها تلك هي الاولى - في شأن ما يسمى بحرية الوحدات الاقتصادية بالنسبة للقطاع العام ، وما اضعه قريبا من ذلك ، وهو ان يكون عمل وحدات الجهاز الحكومي قائما على الاستقلال واللامركزية . ووجه التقريب بين الوضعين هو ان حكمة الحرية والاستقلال واللامركزية - اصلا او تفويضا - واحدة في كليهما - ان يكون التنفيذ وما يتعلق به من قرارات ادارية في منبع الحاجة ذاتها - في مكانها ووقتها - يصاحبها وبماصرها بلا تخلف ولا تلوؤ ولا انتظار ، وان تصدر تلك القرارات على ضوء ظروف الموقع ، وعلى قدر ما تكشف عنه من احتياج بالنسبة للانتاج ، وكذلك بالنسبة للخدمات .

ولا اقول ان ظروف الانتاج وظروف الخدمات متشابهة ، ولكن ما يوطأ به في شأن الترخيص الاداري من حكمة في الحالين هو الذي يتطابق ، ثم تختلف القرارات - بل لابد ان تختلف - موضوعا وطبيعة ونسيجا .

ومع التسليم بان حرية الوحدات في القطاع العام ، واستقلالها ولا مركزيتها في الجهاز الحكومي ، مسألة نسبية تخضع للتقدير وللظروف المتغيرة ، فانه يكاد يكون محل اتفاق شامل بين جميع المعنيين بالتفكير الاداري ان مزيدا من الحرية والاستقلال واللامركزية - مع متطلبات اخرى ضرورية - لا يزال منشودا ولازما . لا يزال كذلك ليس في مجالات التنفيذ فحسب ، بل في مجالات التخطيط التفصيلي في نطاق اهداف التخطيط العامة بطبيعة الحال .

ولا بد ان يضاف في شأن التخطيط ان رخص الادارة في التخطيط التفصيلي ، ليس ابتداء ولا ابتكارا ، ولكنه محصلة عديد من التجارب في البلاد الاخرى التي عدلت بقدر مناسب عن تخطيط التفاصيل تخطيطا مركزيا . والامر كذلك اساسا ، لان تخطيط التفاصيل هو ادخل في التنفيذ منه في التخطيط ، وهو لا يخرج عن رسم برنامج عمل مع حسن استخدام مناصر الانتاج ، او الخدمة من حيث توزيع الأعمال ، وقوة العمل واساليب التشغيل ، واختيار القيادات المنفذة على انسب الوجوه واكفئها .

على ان مزيدا من الحرية والاستقلال - المالى والادارى - لا يعنى البتة في بناء اقتصادي واجتماعي مثل الذي تشيده الانطلاق

الاساس العلمى للادارة واحد في الحالين ، ولكن الاستهداف يختلف . ففي مجتمعات لا تعنى بذلك التحول يكفي ان تعظم الادارة الربح ولو على حساب العاملين ، ولو على حساب المستهلكين او المنتفعين ، ولو على حساب بقية قطاعات الانتاج الاخرى ، بل على حساب الدولة والشعب ، كما يحدث في حالات الاحتكار وسيطرة المؤسسات الذبناصورية على الانتاج والتوزيع ، بل ضد مصلحة الدولة والشعب احيانا كما يحدث عندما تهاجر مثل تلك المؤسسات برؤوس اموالها الى خارج اوطانها ابتغاء مزيد من الربح ، ضاربة صفحا بآية مصلحة وطنية او قومية . ولا هكذا الشأن في تنمية اشتراكية مخططة على المستوى الوطنى ، وهادفة اولا وقبل كل شيء الى المصلحة العامة في بلد من البلاد . واذا كان مقياس الادارة الناجحة ، حتى في البلاد المتحولة اشتراكيا ، هو تعظيم الفائض ، فان ذلك لا يكون مقبولا على حساب المستهلكين او العاملين او المنتفعين او المجتمع ، وانما يقبل ذلك الأصل في نطاق المصلحة المخططة ضمن خريطة الانتاج والتوزيع المقررة من قبل .

\*\*\*

ليس هذا تضخيما من حجم المشكلة ، ولا من تركيبها ، وليس كذلك دافعا من طول ما تستغرقه معالجتها من زمن ، سواء كانت المعالجة كلية او جزئية . ولكنه كما حرصت على القول من قبل انتصاف لجهودنا المبذولة والحقائق الواقعة المحيطة بتلك المشكلة ، ليس مندنا فقط ، وانما في كثير من البلاد .

وكما حدث في الثمانى عشرة سنة الماضية منذ ان ارتفعت النداءات لبلاء المشكلة مزيدا من الدراسة والعناية والمعالجة بالحلول ، تجددت تلك النداءات في اعقاب العدوان خاصة ، وبرز الاهتمام بها في بيانات القيادة السياسية ، ثم في الدراسات التي وضعت تحقيا لما جاء في تلك البيانات . وآخر ما حدث من هذا القبيل هو ما جاء في مشروع خطة تنفيذ بيان ٣٠ مارس التى وضعها الدكتوران محمد حامى مراد وعبد العزيز حجازى ، وفي مقترحات الاصلاح الاقتصادى والمالى التى تقدم بها الدكتور عبد العزيز حجازى ، وفي تقرير اللجنة التحضيرية للمؤتمر القومى .

ويستوقفنا فيما جاء من افكار في هذه

وانما تنحصر شكواها على الأغلب فيما تحيطها به المستويات الإشرافية الراكبة من قيود ، وما تضعه عليها من ضغوط مانعة من الحركة والتصرف السريع .

\*\*\*

وبقصد ترشيد الأعمال في نطاق القطاع العام ، وبقصد تحديد المسؤوليات تحديداً متناسباً مع القدر اللازم من الحرية ، وبقصد توفير إمكانيات النجاح للوحدات الاقتصادية وافتتاح المجال لكي تحقق الإدارة الواعية ما يرجى منها ، تعتمد التوصيات كما سبق بحث تلك الوحدات مزيداً من الحرية . وفي ظل التحفظ الذي سبق إتيانه من أن تكون الاستزادة من الحرية المشروطة بعبء من الاطلاقات ، ودائرة في داخل الأهداف المخططة يصبح مرغوباً فيه البحث عن الصيغة المناسبة للحرية المطلوبة .

وبدون تخصيص أو تفصيل من الملأ من توفر الصيغة المستهدفة اتخاذ القرار في مكان الحاجة إليه ، وفي وقت يعاصر قيامها ، فلا يتركها معلقة بغير بت سريع . ومن أجل هذا ينبغي أن يترك للإدارة أن تميز بين البدائل في تفصيلات التنفيذ ، بل في تفصيلات التخطيط المحلى ، بلا عائق من مراجعة طويلة من الأجهزة الأعلى ، وبلا خشية من جهات الرقابة الخارجية وتوهمها ولا من اختلاف تقديراتها نتيجة لقلة الدربة أو الدراية أو مجرد التثبث بحرفية خرساء . والشرط في ذلك أن يكون الهدف العام للوحدة محدداً وواضحاً ومتصلاً بالأهداف الماثلة في خريطة التخطيط العام . وتقتضى ديمقراطية الإدارة ، وديموقراطية تسيير الأعمال ، أن يكون التحديد والوضوح وموقع الهدف من الشكل العام حاضراً ، ليس في ذهن الإدارة فقط ، بل في أذهان جميع العاملين على سواء . وديموقراطية الإدارة والتسيير - وهي جديدة علينا - تحتاج إلى مزيد من الوضوح الفكري - عند رجال الإدارة وعند العاملين - ليس مكانه في هذا المقام .

وفي سبيل البحث عن الصيغة المناسبة للحرية المطلوبة قد يستلزم الأمر إعادة النظر من جديد في الشكل التنظيمي للقطاع العام . ولقد سبق أن دخلنا مرحلة بعد مرحلة من المحاولات والتجريب في هذا السبيل . ففي أعقاب التمسير في سنة ١٩٥٧ كانت الصيغة الملائمة كما بدا لنا عند ذاك هي القواعد التي أقيمت

مطلقاً من القيود كما قد يفهم البعض . فنحن مجتمع خاضع بحكم مصلحة المجموع الغالب فيه لنظام التخطيط ، ونحن دولة لها مبادئ مقررّة وأهداف متناسقة مع تلك المبادئ ، ونحن مجتمع لا تزال في قراره وفي جوانبه رواسب عتيقة لابد من إزالتها بكل ما تعنيه من تفرقة وتمايز على غير قاعدة العمل خالصاً لمصالح المجتمع ذاته ، والخدمة من أجل مجموع الشعب أولاً وأخيراً .

وبالجمع بين الاتجاهين - التخطيط الشامل والترخيص في التنفيذ والتفصيل - يصبح محتوى الشعار القائل بمركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ظاهر الوضوح .

وفي نطاق لا مركزية التنفيذ - بما أصبحت تدل عليه من ترك التخطيط التفصيلي للوحدات المنفردة - نستطيع أن نذهب شوطاً آخر في نظام الإدارة المحلية ، مشركين أصحاب الشأن من الأهليين في كل منطقة في اتخاذ ما قد تظهر حاجة إلى اتخاذه من قرارات ، وربما أن نلحق اتخاذ ما يرون حاجة إليه من القرارات على اجتماع ارادتهم وحدهم في وقت قريب أو بعيد ، وصولاً إلى حكم محلي متكامل المعالم . ونستطيع أيضاً أن نستزيد من حرية وحدات الجهاز الحكومي في نطاق الإدارة المحلية بتسلسل تقسيماتها الإدارية ، عاصمة ومركزاً وقرية ، على قدر متفاوت - طبيعة - من الحرية والاستقلال ، أي أن نضع موضع التنفيذ مبدأ اللامركزية المصلحية ، بحيث تكفي الأجهزة الرئيسية - على قدر موقعها من التسلسل الإداري - بوضع السياسات العامة أو التوجيهات التي لا تنزل في النهاية إلى التفصيلات المعوقة والمقيدة لحرية التصرف على حساب المتعاملين أو المنتفعين . ويكاد يكون ذلك ممكناً في كثير من الوزارات والمصالح أو الأجهزة الإدارية غير المركزية ، كما أنه يكاد يكون محل اتفاق في النظر ، أما في التطبيق فإن هناك تراخياً ملحوظاً ربما كان مرده إلى الرغبة الكامنة عادة لدى بعض القادة الإداريين في الاحتفاظ بأكبر قدر من السلطات حتى يكون مرجع الأمور إلى ما يقررون .

عل أن ذلك كله ينبغي أن يقترن بقليل موزون من الرقابة - سواء الشسمية أو الإدارية - في نطاق الإدارة المحلية ، وفي نطاق استقلال الفروع المصلحية . وعن الرقابة بالنسبة لوحدات الجهاز الحكومي لا تصحب أن تلك الوحدات تشكو من أجهزتها المركزية ،

عليها **المؤسسة الاقتصادية** - ومن بعدها **مؤسسة مصر ومؤسسة النص** - من الاكتفاء بحق الاعتراض على قرارات مجالس الإدارة أن كان للاعتراض وجه ، مع وجود لوائح خاصة للوحدات المختلفة في داخل المؤسسة بفسر توحيد ، وكانت تلك المؤسسات المتكاملة تتمتع بقدر كبير من حرية الحركة والتصرف ، وكان مرجعها إلى رئيس الدولة من أقصر خط اتصال . وكانت للأخذ بذلك أسباب تاريخية لا نعرض لها بالتفصيل ، كما كان ذلك مجرد مرحلة في تطوير القطاع العام . وفي أعقاب التأميم في سنة ١٩٦١ استحدثت نظام القطاعات التي وزع على الوزراء الإشراف عليها ، وذلك على غرار التوزيع الوارد في الميزانية العامة ، واستحدثت في داخل القطاعات نظام التبعيات في المؤسسات الذي لا يزال معمولاً به ، وكان لابد أن يكفل التنظيم بمجلس أعلى للمؤسسات لم تسنح الفرصة لعمله ، بل لاجتماعه من انشاله إلى الغائه .

ولتنظيم العلاقات التخطيطية والإشرافية والتوجيهية والرقابية بين المؤسسات والوحدات الاقتصادية استحدثت في سنة ١٩٦٣ القواعد التي تضمنها قانون المؤسسات الذي صدر في تلك السنة . ومع أن تلك القواعد كانت تمنح بعض حرية الحركة للوحدات الاقتصادية ، فإن تلك الحرية المتاحة ظلت نظرية لا تتعدى مدى الكلمات التي تقررها ، فزاد تدخل المؤسسات في الأعمال إلى درجة وصلت في بعض الأحيان إلى التفاصيل ، بل إلى تفصيلات التفصيلات . ومع الإحساس بما ينطوي عليه التدخل في الجزئيات من تعويق ، وبعد عدد من الدراسات التي تراوحت اتجاهاتها بين الرغبة في الاستجابة العملية لما تقتضيه الصلحة ، وبين الابتداء غير المطلوب بأشكال تنظيمية كانت الشكوى تتعالى من اضطرابها في بسلاذ أخرى ، وضع قانون المؤسسات القائم الآن في سنة ١٩٦٦ . ومع أن القواعد التي أقيم عليها ذلك القانون أكثر سراحة من قواعد قانون سنة ١٩٦٣ ، فقد أشد من جديد الإحساس بالتضييق على وحدات الإنتاج ، ربما بسبب انفلات كثيرين من القادة الإداريين في الجهاز الحكومي إلى جهاز الإنتاج ، أو إلى الجهات المشرفة عليه ، مما حمل إلى ذلك الجهاز عيوب الإدارة الحكومية كما جاء في بعض التقارير .

وفي شأن العاملين أخذ الاتجاه إلى التوحيد المطلق في العمالة يتأكد كذلك مرحلة بعد مرحلة . وليس في التوحيد عيب إذا ظل مقصوراً على الحدود الدنيا التي لا يجوز النزول دونها ، ولكن

ما لا يجوز له أن يقف حائلاً دون الإثابة المحزية التي تعاصر التشجيع واجتهاد العاملين . ففي سنة ١٩٦٢ صدرت لائحة العاملين التي حلت محلها لائحة سنة ١٩٦٦ ، ومع أن اللائحة القائمة قد بنيت على أسس من المبادئ السليمة من الناحية النظرية ، إلا أنها لا تزال تترك مجالاً واسعاً للتمني والاجتهاد في بعض ما تضمنته من قيود تقضي المصلحة بإعادة النظر فيها إذا أريد الوصول إلى تلك الصيغة الملائمة من حرية الوحدات .

**وليس من ريب في أنه لا خلاف على وجوب وجود لائحة منظمة لشؤون العاملين ، ولكن مثل تلك اللائحة يجب أن تكتفي ببسط المبادئ والأحكام العامة ، وأن توسع من دائرة التحرك بالنسبة للوحدات بتوسع مدهاء المآلى والفنوى ، تاركة التفصيلات للوائح فرعية تصاغ على قياس الوحدات وطبيعة الأعمال في كل منها في نطاق تلك المبادئ والأحكام .**

وقد يبدو من المرغوب فيه بالنسبة للشكل التنظيمي للقطاع العام أن يعاد النظر في وظيفة الوزارة - وهي لا تعدو أن تكون جهاز تخطيط - وفي وظيفة المؤسسة النوعية - وهي كذلك جهاز تخطيط وأشراف لا ينبغي له أن يتدخل في أعمال التنفيذ إلا بقدر مراجعة مدى التطابق مع الأهداف . وقد يبدو من المرغوب فيه أن يصرف النظر عن إنشاء أجهزة راكمية جديدة ، كالهياكل القطاعية التي جرى تفكير في شأنها مؤخراً ، بل قد يبدو مرغوباً فيه أن يخفف عدد المؤسسات النوعية تخفيفاً ملحوظاً ، وهو رأى بعض الثقات من خبراء التنظيم . ومن المؤكد أنه من اللازم تحديد اختصاصات المؤسسات سواء خفض عددها تخفيضاً كبيراً أو صغيراً - وتحديد عدد العاملين فيها ومستواهم - بحيث يمكن كفها بحسم من التدخل في أعمال التنفيذ ، ثم قصر دورها على أمهات المسائل في شؤون العاملين .

وقد يبدو من المرغوب فيه أيضاً إعادة النظر في أجهزة الرقابة الخارجية اكتفاء بالرقابة الإشرافية والرقابة الداخلية الإدارية والشعبية - من جهة ، وتمكين لها من التوفر على المصانة الحقيقية في أغراض التنظيم والمحاسبة والتقييم والتدريب من جهة أخرى .

ويقتضى كل هذا إعادة النظر في الأسس التنظيمية لعلاقات الوزارات بالمؤسسات ، والمؤسسات بالوحدات الاقتصادية ، من حيث توزيع الأعمال والاختصاصات ، وتحديد وجوه الإشراف والرقابة . ويقتضى بالتبعية إعادة

الانتاج او تراجمه . كان ذلك ممكنا عند ذلك ، ولا يزال ممكنا اليوم . وربما كان ذلك سبيلا مطالوبا لدفع عجلة الانتاج على النهج الصحيح ، فكما كانت الشؤون المالية ادق واحكم حرصت الوحدات التي توضع التسهيلات الائتمانية قيد تصرفها - بناء على ضماناتها الذاتية ، وليس استنادا الى كفالات عامة - على حسن التصرف فيها واستعمالها في الوجهة الكفيلة بالفداء بالتزاماتها واستخدامها استخداما مجزيا ، كل ذلك على تفصيل لا تدخل فيه .

على أنه لكي يكون ذلك ممكنا ومفيدا في تحقيق الغاية منه ، فانه من التمعين أن يعاد النظر في نظام توزيع الفائض ، على ألا يكون ذلك طبقا لنموذج موحد في كل الحالات ، فان اختلاف الأعمال وظروفها يستدعي لزاما تخصيص نظام التوزيع في كل حالة وأن ظلت مبادئه العامة واحدة بالنسبة للجميع . ومن التمعين كذلك أن يعاد النظر في نظام الضرائب العتيق الذي لم يعد يفي باغراض التمويل العام ، كما لم يعد يتواءم مع هيكل البناء الاقتصادي في الوقت الحاضر ، وقد كانت ظروف وضع أسسه منذ ثلاثين سنة تتباين تماما مع ظروف اليوم ، وفي ذلك أيضا - كما في غيره - تفصيل ليس من أغراض هذا النظر العام أن يلم به .

ومع إعطاء الوحدات الاقتصادية مزيدا من الحرية في هذه الصيغة أو تلك ، وعلى أساس من ترشيد قواعدها الاقتصادية ، فان أنواع الرقابة والتقييم وأغراضها وأساليبها - في داخل الوحدات ومن خارجها وعلى خط التبعية الإدارية أو من خارجه - ينبغي أن تطرا عليها تعديلات مناسبة تمنع التعويق ، وتكفل الانطلاق ، وتحقق الحكمة والفائدة منها .

\* \* \*

ذلك عن المشكلة وإبعادها ، وعن صيغة الحرية المتباعدة وبعض احتمالات تصورها .

ومن الجلي مما أسلفت أتني أدور التفكير  
هنا في قضية عامة ليس من ريب في أن  
أركانها وقواعدها وكثيرا من جزئياتها يحتاج  
إلى كثير من النظر والبحث والتحصيص  
والمعالجة . ذلك وأصبح تماما ، فما احتسبت  
غاية لهذا التفكير إلا أن يكون مثارا لتريد من  
التفكير والتأمل والتقدير .

محمد عبد الغفار

النظر في التشريعات المنظمة لتلك العلاقات ( قانون المؤسسات والقوانين الأخرى الملحقه ) ، وكذلك إعادة النظر في لأحة العاملين بالقطاع العام وتعديلاتها ، والأحكام المتفرعة عليها .

ويقتضي هذا حتما تحديد الأهداف المخططة للوحدات لتكون اداراتها مسئولة عنها من حيث حجم الانتاج وانواعه وجودته وتوفر فرص العمالة والبيعات وأهداف التصدير ، والمخزون السلسلي ، والفائض المترقب وغيرها . ومن المفروض أن تكون تلك الأهداف مخططة على مستوى الانتاج كله ، ثم على المستوى القطاعي ، ثم مستوى المؤسسات ( ان ظل توزيعها وعددها كما هما ) ، وأخيرا على مستوى الوحدات ذاتها بدون تفصيل .

وليست هناك حاجة الى ايضاح أهمية تقصير خطوط الاتصال في أي تنظيم صحيح الأساس ، فكما قصرنا تلك الخطوط كان ذلك  
مموئنا على انطلاق الانتاج ، وعلى توفير الامكانيات  
اللازمة لانسيابه ، ومعالجة أية صعوبات قد  
تعطله أو تؤخره أو تؤثر على أوصافه .

ولا يكون كل ذلك مستطاعا من حيث المبدأ الا اذا تم ترشيد اقتصاديات الأعمال ، فلا يجوز أن تظل الوحدات ذات الاقتصاديات المتشعبة  
باقية الا اذا كانت هناك حاجة تلمو الى قيامها  
والتي تحمل التضحيات المالية في سبيل بقائها  
لأغراض هامة ، وعندئذ لابد أن تأخذ الدولة على  
ماتقها تلك التضحيات . وأما في غير هذه الحالات - التي لابد أن تكون قليلة - فان اقامة الوحدات على أسس سليمة من الناحية الاقتصادية ليست مطلوبة فقط ، بل هي شرط لازم من شروط النمو والتقدم على خط صاعد ، مثلما نتقدم على خط صاعد احتياجنا الأساسية حجما ونوعا وشكلا وتجددا .

ولأغراض الترشيد الاقتصادي تفرض الظروف المتطورة على الوحدات وجوب اعتمادها في تمويل أعمالها على امكانياتها الخاصة ، ما دامت قد تجاوزت مراحل الحبو ، واستقام عودها ، واشتد ساعدها . وعندئذ لابد من أن تلجأ الى التعامل المصرفي على القواعد الأصولية المبنية على دراسة اقتصاديات أعمالها ، وعلى تقدير امكانياتها الذاتية تقديرا رشيدا . والحقيقة أن السؤال الذي يطرحه البعض عما اذا كانت تلك المرحلة قد جاء وقتها ليس مقبولا ، فقد كان ذلك هو الأساس الذي أدبرت عليه أعمال القطاع العام - أو الجانب الأكبر منها - منذ عهد المؤسسات التكاملية ، ولم يكون ذلك مثارا لا للشكوى ولا حجة على تراخي

## مشكلات الجهاز الإداري واتجاهات الإصلاح

بقلم  
حلي السعيد

نعرضنا في المقال السابق الى تطور الجهاز الإداري في الدولة  
فبرزت أهمية وضع خطة للإصلاح الإداري تتكامل مع خطة التنمية  
الاقتصادية والاجتماعية في الدولة . . وبناقش هذا المقال بعض  
المشكلات التي يعاني منها الجهاز الإداري في الدولة ، وتؤثر في كفاءة  
وبين مداخل الإصلاح الرئيسية .

ومع ذلك . . فان المشكلات التي يعاني منها  
الجهاز الإداري ليست كلها من النوع الذي يمكن  
حسمه بقرارات إدارية ، أو لوائح تنظيمية يلتزم  
بتنفيذها ، فان الكثير من هذه المشكلات يرتبط  
بعوامل اجتماعية ونفسية وسلوكية ، ويمتد  
علاجها الحقيقي على التغير في القيم والتقاليد  
والعادات وأنماط السلوك في المجتمع ، مما يبرز  
صعوبة حلها في وقت قصير . . وتمثل المقترحات  
التي توضع لها اتجاهها نحو الحد من نتائجها  
والتخفيف من أثرها . وعلى هذا الأساس ، فان  
وسيلة الإصلاح الفعالة هي في تضافر جهود جميع  
الأجهزة في الدولة ، والعاملين في مجالات الاعلام

تعددت الدراسات والبحوث العلمية  
والتطبيقية من الخبراء والممارسين وتناولت  
مختلف مداخل الإصلاح الإداري في الدولة . .  
كما اهتمت كثير من الأجان والمؤتمرات التي  
شكلت لهذا الغرض ، واشترك فيها صفوف القادة  
المسؤولين ، بتصوير المشكلات الرئيسية التي  
يعاني منها الجهاز الإداري . . وقد قدمت الكثير  
من المقترحات والتوصيات لعلاج هذه المشكلات ،  
على أساس ان تنفيذها كفيل - في حد ذاته - بان  
يساعد على رفع كفاءة الجهاز الإداري الى  
المستوى الذي يحقق له القدرة على خدمة أهداف  
المجتمع وخطط التنمية .

يترتب على التعديل من عدم استقرار في الانتاج  
وتأثر أوضاع العاملين ، وضعف التنسيق بين  
مختلف الأجهزة بسبب التضخم في عهدها  
كما يظهر في البيان التالي :

#### بيان بعدد الوحدات

العدد	الوحدات
٢٩	أجهزة مستقلة
٦	هيئات مختلفة
٦١	هيئات عامة
٢٥	مستشارين
٦	مؤسسات
٤٧	شركات
٢٨٠	
٥٠٤	

ويعتمد علاج هذا العيب ومشكلاته على وجود  
سياسة محددة لتنظيم الدولة في ضوء تصورنا  
للتطورات المتوقعة ، والجهاز الإداري الملزم  
لتولى عبء هذه التطورات ، بحيث يمكن مواجهة  
متغيرات المستقبل .. ويتطلب وضع هذا  
المخطط وأقراره إجراء دراسة شاملة للأوضاع  
التنظيمية في الدولة تؤدي إلى :

- تحديد طبيعة جميع أجهزة الدولة من  
وزارات ومصالح ، وهيئات عامة ،  
وأجهزة مركزية ، ومجالس عليا  
وتنفيذية ، ومؤسسات عامة  
وشركات ... الخ ، وتحديد مصابير  
وخصائص كل منها ، بحيث لا يحدث  
أي تداخل أو خلط أو تاويل في  
التعريف بها .

- تحديد الأهداف والاختصاصات العامة  
لكل جهة رئيسية في الدولة تحديدا  
واضحا ومعلنا في إطار خطة التنمية  
الاقتصادية والاجتماعية وتحديد  
العلاقات بينها .

- وضع الضوابط التي يتم بمقتضاها  
التعديل في الأجهزة الإدارية ، سواء  
بالإنشاء أو الإلغاء أو الدمج أو الإضافة  
أو نقل تبعية أو إعادة التنظيم الداخلي  
لها .

والنشر والتربية والتعليم والشباب وتنمية  
المجتمع والثقافة والدين ، وغيرها من المجالات  
الحزبية لأعداد المواطن الصالح الذي يؤمن بتنمية  
بلاده ويرعى مصالحها ، ومصالح مواطنيه ، بقدر  
ما يرضى مصلحته الخاصة ، سواء أكان عاملا  
أم منتفعا بالخدمة العامة أم الرقيب على أداؤها .

وهذه الدراسة لا تهدف إلى حصر المشكلات  
الإدارية في الدولة حصرا شاملا ، أو وضع علاج  
قاطع لها ، وإنما هي مساهمة في تشخيص بعض  
المعوقات التي تواجه النهضة الاقتصادية  
والاجتماعية ، وتؤثر في كفاءة كل من التنظيم  
الأعلى للدولة والأجهزة الإدارية المختلفة والعاملين  
بها ، كما أنها عرض لمداخل الإصلاح فيها التي  
تتطلب المزيد من الدراسات التفصيلية قبل أن  
تتحول إلى برامج قابلة للتنفيذ .

#### أولا : كفاءة التنظيم الأعلى للدولة :

تظهر أهمية وخطورة المشكلات المؤثرة في كفاءة  
التنظيم الأعلى للدولة في أنها تتأثر بسياسة  
الحكومة في تنفيذ مخططات التنمية ، وأن حلها  
يقترن عادة بقرارات سياسية عليا .

#### ( ١ ) سياسة التنظيم الإداري بالدولة :

حققت البلاد في السنوات الأخيرة نجاحا في  
مبادئ التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وقد  
اقترن ذلك بتوسع كبير في نطاق الخدمات ،  
وتطور ضخم في حجم النشاط الاقتصادي ..  
وقد ترتب على ذلك أن حدثت تغيرات متلاحقة  
وسريعة في التنظيم الإداري للدولة ، ومن المتوقع  
أن هذه التغيرات سوف تستمر لتلائم احتياجات  
تطور المجتمع .

وتظهر التغيرات في الأجهزة الإدارية في  
صورة إنشاء أو إلغاء أو دمج أو إضافة أو إعادة  
تقسيم ونقل تبعية ... الخ ، على فترات  
متقاربة ، دون أن تحكم هذه التغيرات السريعة  
خطة تنظيمية واضحة ، الأمر الذي نتج عنه  
مشكلات إدارية ذات آثار بعيدة المدى ، إذ كثيرا  
ما تفشل هذه التغيرات في تحقيق الأهداف  
المتوقعة منها ويتطلب علاج آثارها إجراء تعديلات  
جديدة وهكذا .. كما أن سرعة التغيير لا تمكن  
من قياس النتائج والرقابة عليها ، فضلا عما

علمية وتطبيقية موضوعية ، وتعتبر هذه الدراسات هي المذكرة الايضاحية التي يعتمد عليها في صياغة القانون ، والمراجع في تفسيره عند التنفيذ .

• أن توضع في الاعتبار عند تعديل القوانين واللوائح التوجهات التي تتضمنها تقارير الرقابة المركزية واحكام القضاء .

#### (ج) اسباب الرقابة :

من الظواهر الملموسة في الدولة تعدد اجهزة الرقابة المركزية على اعمال الادارة وتزايد عبئها على الاجهزة التنفيذية ، ويرجع ذلك الى اسباب كثيرة ، منها الرغبة الملحة للاسراع في التنمية باقصى طاقة وكفاءة ممكنة ، وضعف التنسيق بين أنشطة الرقابة المختلفة ، فضلا عن الاهتمام المتزايد بالتفاصيل ، واجراءات العمل ، والالتزام بحرفية القوانين واللوائح ، وعدم تفهم بعض المراقبين لمفهوم الرقابة كمعاونة للأجهزة الادارية في اصلاح الأخطاء ، فضلا عن الافتقار الى المعايير والضوابط الموضوعية لقياس كفاءة الخدمات والانتاج .

ولقد أدى تزايد عبء الرقابة المركزية الى عدة نتائج ضارة بالعمل والانتاج . فمن ناحية زادت حدة الروتين والتمسك بالشكليات ، وأحجم المديرين وترددوا في تحمل المسؤولية وغالوا في إصدار التعليمات التفصيلية ، والنتيجة تعقد تنفيذ الخدمات والانتاج ، مما دفع الى المزيد من الرقابة وهكذا .

ان معالجة هذا العيب ومشكلاته لا تتم بالغاء الرقابة أو اضعافها ، وانما تتطلب اتباع الأسلوب العلمي الذي يكفل تنسيق النشاط الرقابي وقيامه بالمهمة الحقيقية في معاونة وحدات التنفيذ في تحقيق اهدافها . . وفيما يلي بعض اتجاهات في تطوير الرقابة :

• اعادة النظر في اختصاصات اجهزة الرقابة المركزية لازالة التصادمات والازدواج والتداخل بينها ، وكذلك في أهداف واساليب عمليات الرقابة التي تزاو لها على الوحدات الادارية ، بحيث تكون رقابة اجمالية للتأكد من بلوغ الأهداف .

• تحديد مفاهيم الرقابة والغرض منها ، ووسيلة مزاوله عملياتها تحديدا قاطعا ، بحيث يتفهمها العاملون باجهزة التنفيذ والقائمون بأعمال الرقابة .

• اقرار هذا المخطط من أعلى المستويات السياسية ، وقصد يكون من اللألم ادراج احكامه الاساسية ضمن مواد الدستور الدائم للدولة .

#### (ب) نظام تطوير القوانين :

من المشاهد أن أغلب القوانين واللوائح المطبقة الآن في الدولة يرجع تاريخ وضعها الى عهد ما قبل الثورة ، ولم تعد تنمى مع القيم والأوضاع الاجتماعية الجديدة بحيث أصبح الكثير منها عاجزا عن مواجهة متطلبات التنمية الطموحة . . بل ان بعضها كان موقفا للتطور الذي يمر به المجتمع ، مما أدى الى جمود كثير من عمليات التنمية التي تتطلب التصرف السريع . كما دفع بعض المسئولين الى اتخاذ قرارات متخطين بعض النصوص ، وتتطلب ظروف المجتمع الجديد أحداثا تعديلات متلاحقة لكثير من القوانين واللوائح القائمة . . ومع ذلك فإن ثمة ظاهرة برزت ، وهي أن بعض هذه التعديلات لم تحقق الغرض المأمول منها بل أدت الى المزيد من التعقيدات ، وجمود التطبيق ، وتسببت في تكرار الأحكام ، كما تضمنت العديد من التفصيلات ، وتغلب بعضها عن خلفة العلاقات الاجتماعية بعد الثورة .

وان تطوير القوانين واللوائح في الدولة بحيث تسير التطورات التي يمر بها المجتمع يقتضى الاتى :

• وضع نظام مستقر متكامل ومتطور لاقتراح القوانين واعادتها وصيافتها ونشرها وتطبيقها وتفسيرها وتعديلها يتفق مع المفاهيم العلمية الحديثة ، واقراره من أعلى المستويات السياسية في الدولة ، على أن يستخدم هذا النظام في اعادة النظر في القوانين واللوائح القديمة وتعديلها وفقا لخطة طويلة الأمد .

• ان تقتصر القوانين على القواعد الأساسية ، على أن تكملها القرارات التي تصدر من السلطات التي ينص عليها القانون في كل حالة ، بحيث تعتبر هذه القرارات البرامج التنفيذية التي تشمل خطوات التطبيق وتكون محل المراجعة المستمرة والتعديل لمواجهة الأوضاع المتغيرة .

• من الضروري في اعداد القوانين أو تطويرها مراعاة أن تتبع اقتراحاتها من الجهات الفنية المتخصصة عن طريق دراسات



● تنسيق أساليب أجهزة الرقابة المركزية في تنفيذ برامجها وخاصة عمليات جمع المعلومات من الأجهزة التنفيذية ، بحيث تتم وفقا لنماذج موحدة تعتمدها أجهزة الرقابة .

● وضع معايير وضوابط محددة لقياس الانتاج ، وتحقيق الأهداف ، بحيث تمكن أجهزة الرقابة من الحكم بطريقة موضوعية على كفاءة الخدمات والانتاج .

● تحديد دور الرقابة الشعبية ومجلس الأمة في الإصلاح الإداري ، باعتبارها الدعامة لتأكيد سلطة الشعب على أعمال الإدارة ، وتنسيق علاقاتها مع وسائل الرقابة الأخرى ، بحيث لا يحدث تداخل أو ازدواج بينها .

#### ( د ) اعداد الميزانية العامة :

لم تعد الميزانية العامة للدولة مجرد بيان بأوجه نفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية ، فقد أصبحت الميزانية اليوم أداة هامة من أدوات الإدارة ، والرقابة على أعمالها .. فهي عبارة من خطة مالية متصلة لبرامج العمل التي ترمع الحكومة تنفيذها ، والرقابة على سلامة الإنفاق الحكومي في الأوجه المحددة له .. هذا التطور في مفهوم الميزانية كان لابد أن ينعكس على شكلها وأسلوب إعدادها وتنفيذها ، لذلك ظهرت هذه المفاهيم في الميزانيات الحديثة ، بحيث تحولت من ميزانية بنود إلى ميزانية أداء تكفل ضمان الإنفاق للأموال العامة في مشروعات فعلية ، ويمكن قياس تنفيذ هذه المشروعات ، والرقابة على كفاءة تنفيذها .

ورغم اعداد بعض الدراسات لتطوير الميزانية ، وتكرار المطالبة ، واقتناع المسئولين بضرورة تحويلها إلى ميزانية أداء ترتبط بمشروعات عمل محددة ، فما زالت ميزانية الدولة تسير على نظام البنود التقليدي .. وقد ترتب على الاستمرار في اتباع أسلوب الميزانية التقليدية آثار ضارة بالإنفاق الحكومي ، منها : عدم توافر البيانات والمعلومات عن تكاليف الأعمال المطلوب إنجازها ، بحيث يصعب فحص الميزانية والرقابة عليها ، فضلا عن أن تضمين الميزانية كثيرا من بنود الإنفاق أدى إلى الحد من سلطات المديرين في التصرف ، كذلك فإن التقدير الجزافي للاعتمادات على أساس السنوات السابقة نتج عنه انفاق جزاء في ، وتحولت مناقشة الميزانية إلى شكل أقرب إلى المساومة

منها إلى التوزيع الموضوعي للاعتمادات ، ومساومة كثير من المصالح الحكومية إلى انفاق اعتماداتها قبل نهاية السنة المالية ، ولو لم تكن هناك حاجة للانفاق حتى لا يتعرض الاعتماد للتخفيض .

ان تطوير الميزانية العامة للدولة بما يضمن تحويلها إلى ميزانية فعالة تسهم في تحقيق الإصلاح المالي في مشروعات التنمية يتطلب البدء منذ الآن بوضع الترتيبات اللازمة لتحويل الميزانية العامة من ميزانية بنود إلى ميزانية أداء ، وتمثل هذه الترتيبات بصفة أساسية في اعداد معدلات أداء العمل والمواد والمصرفيات ، والتي على ضوئها تعد حسابات تكاليف البرامج والمشروعات بمختلف الأجهزة الحكومية ، الأمر الذي يتطلب تدريب الأفراد الذين يمارسون العمل بأجهزة الميزانية المركزية والمحلية تدريباً تخصصياً ليلأتم احتياجات أعداد ميزانية البرامج ، مع تحديد فترة انتقال مناسبة يبدل خلالها نظام الميزانية وتتم خلاله هذه الترتيبات بحيث تتلافى ردود الفعل الذي يسببها التعديل في كفاءة سير العمل بالجهات الإدارية المختلفة .

#### ثانيا : كفاءة الأجهزة الإدارية :

بعد أن تعرفنا على بعض المشكلات التي تتصل بكفاءة التنظيم العام في الدولة ، سوف نعالج في هذا البند بعض المشكلات التي تؤثر في كفاءة سير العمل في المنظمات الإدارية المؤكل إليها مباشرة الأنشطة المختلفة بالدولة .

#### ( أ ) الإجراءات الإدارية :

تتميز الدولة الحديثة بأنها تكفل حصول المواطن على الخدمة العامة بأكثر قدر من الكفاءة والاتقان والسرعة . ولقد نص الميثاق في أكثر من موضع على ضرورة ضمان وصول الخدمة العامة إلى جماهير الشعب بيسر وسهولة ، وبرغم التغيير الجذري الذي طرأ على مفاهيم العمل والخدمات العامة ، وبرغم عمليات التنظيم المستمرة في أجهزة الدولة فإنه يوجد إحساس عام بسوء الخدمة وخاصة في كثير من العمليات المتصلة بالجمهور .

وترجع أسباب هذا التقيد في أداء الخدمات العامة إلى العديد من العوامل التنظيمية والسلوكية ، منها تعدد الخطوات التي يتطلبها تقديم الخدمة ، وطول الوقت الذي يستغرقه إنجازها ، وسوء تنظيم النماذج والسياسات .. هذا فضلا عن تسكك كثير من العاملين بحرفية نصوص التعليمات ، وعدم أدراكهم للأهداف

المطلوبة منهم وعدم احساسهم بمفهوم الخدمة العامة واهتمام البعض منهم باعتبارات شخصية . وقد ترتب على ذلك أن زادت مشقة وعناء المواطن في الحصول على مصلحته ، مما يدفعه الى سلوك سبل التحايل والوساطة ، بل والانحراف أحيانا رغبة منه في إنهاء أعماله ومن ثم قلت نقسة المواطنين بالجهاز الحكومي .

ولعلاج هذه التعقيدات في الإجراءات ، فإن الأمر يتطلب :

- العمل على تبسيط الإجراءات خاصة في المنظمات ذات الاتصال بالجمهور ، مع مراعاة أن هذا التبسيط يرتبط ارتباطا مباشرا بالرقابة على تنظيم حصول المواطن على الخدمة .

- أن تقوم كل جهة إدارية بتجميع إجراءات أنجاز الأعمال المتصلة بالجمهور بشكل مبسط في دليل أو كتيب يتضمن أماكن تقديم الخدمات والمستندات المطلوبة في كل عملية . على أن يتاح توزيعها في نظم رسم رمزي أو إنشاء وحدات استعلامات وافية لتحقيق هذا الغرض .

- وضع ضوابط لاختيار الأفراد الذين يوضعون في أماكن التعامل مع الجمهور ، بحيث يتوافر فيهم قدر وافر من السلوك القويم والصبر والأناة في معاملة المواطنين ، وأن تكون هذه الاشتراطات مفضلة على اعتبارات الكفاءة ، على أساس أن انكفاءة يمكن اكتسابها بالتدريب ، في حين يصعب تطوير السلوك .

- توعية الموظف بأهداف الجهة التي يعمل بها وربط لوائه بها ، وتنمية ادراكه بمفهوم الصالح العام ، وتعميق إيمانه بخدمة الشعب . . ويمكن أن تمارس الصحافة والنيابات دورا كبيرا في زيادة ادراك الموظفين لحقوقهم وواجباتهم في خدمة المواطنين .

#### (ب) تحديد الاختصاصات :

من الملاحظ أن الاختصاصات الرئيسية في كثير من الأجهزة الإدارية ، وكذلك الاختصاصات التفصيلية في تقسيماتها الفرعية يشوبها الغموض وعدم الوضوح ، حيث تصيب الأغلبية من الاختصاصات في الفاظ عامة مبهمه غير محددة المعاني ، أما بسبب عدم وضوح الهدف أمام من قاموا بوضعها أو عدم قدرة على التعبير السليم

أو عن قصد في استخدام الفاظ تحمل معاني متعددة يمكن بواسطتها التهرب من المسؤولية عند اللزوم ، الأمر الذي يؤدي الى تعقد العلاقات في المنظمة ، وتجميد نشاطها ، وصعوبة مزاوله أعمالها .

وبالإضافة الى ذلك . . فإنه كثيرا ما يحدث أن تتكرر وتزدوج الاختصاصات في الأجهزة الإدارية ، نتيجة عدم وجود سياسة محددة عند انشائها ، أو وضع تنظيماتها الداخلية ، أو إعادة تنظيمها ، مما يؤدي الى ضعف الكفاءة الإدارية لهذه الأجهزة .

وإن كفاءة دقة اختصاصات الأجهزة الإدارية تتطلب :

- أن تقوم كل منظمة بمراجعة اختصاصاتها الرئيسية ، واختصاصات التقسيمات الفرعية بها ، بفرض إعادة تحديد هذه الاختصاصات لتلائق أي غموض أو عدم وضوح في صياغتها ، وكفالة نشر الاختصاصات في صورتها المعدلة لأعضاء التنظيم والمواطنين الذين يعينهم الأمر .

- البدء في إعادة النظر في اختصاصات الأجهزة الإدارية التي تعمل على مستوى النشاط الواحد ، بفرض إزالة التكرار والازدواج داخل كل جهاز ، وبين مختلف أجهزة النشاط ، وفقا للسياسة المقررة للتنظيم الإداري للدولة .

#### (ج) نظام الاتصالات :

مع أهمية ضرورة نظام الاتصالات السليم لحياة الأجهزة الإدارية واستمرار نشاطها ، إلا أنه من الملاحظ في كثير من الحالات عدم فاعلية نظم الاتصالات . . الأمر الذي يشكل عيبا خطيرا في طريقة الإدارة ، ويؤدي الى آثار سيئة على كفاءة الإنتاج .

وترجع أسباب عدم فاعلية نظم الاتصالات في المنظمات الإدارية الى عوامل تنظيمية وسلوكية متعددة ، منها كبر حجم المنظمات الحكومية الحالية وتقسيم وسائل النشر والأعلام بها والاعتماد باستمرار على الوسائل الرسمية كالكتابات في الإبلاغ ، فضلا عن عدم اهتمام القيادات الإدارية بتبادل المعلومات بين جميع أجزاء التنظيم ، أو اعتمادها على معلومات غير كافية أو متحيزة في إصدار القرارات ، بالإضافة الى عدم فهم المراسلين لما يصدر اليهم من تعليمات .

مستويات الرئاسات العليا ، هذا فضلا عن عدم رغبة كثير من القادة في تفويض سلطاتهم ، وقد يعمو ذلك الى الاهتمام بالتمسك بالسلطات لاعتبارات المكانة والهبة ، او تصور عدم استطلاعة مرءوسيهام اصدار القرارات بالقسرة التى يتخذون بها قراراتهم ، او لعدم الثقة فيهم ، او العجز عن مراقبتهم .. مما يترتب عليه اغراق مستويات الرئاسة العليا فى الأعمال التنفيذية ، وتنسازع الرئاسات المختلفة فى التنظيم على السلطة ، وتشجيع نزعات التحكم والسيطرة ، وبالتالي ضعف الروح المعنوية بين افراد التنظيم ، وتجميد الأعمال ، ونقص الكفاءة الإدارية .

ولعلاج ظاهرة التركيز المتزايد للسلطات يقترح :

- أن تقوم كل منظمة بتحديد سلطات كبار الموظفين بها تحديدا قاطعا ومعلنا من طريق اعداد وصف لوظيفة كل منهم .
- إعادة النظر فى القوانين واللوائح التنظيمية والمالية لمعالجة تكدر السلطة فى المستويات العليا وتوزيعها على المستويات الأدنى .
- نظرا لأن ظاهرة تركيز السلطة تعتبر فى حقيقتها سلوكا أكثر منها تنظيما ، فان معالجتها تتطلب توعية الرئاسات المختلفة لاقتناعها بأدراك أهمية التفويض فى زيادة كفاءة العمل بمنظمتهم .

### ثالثا : كفاءة الأفراد :

يعتبر العنصر البشرى أهم عناصر الإدارة وأكثرها أهمية فى تحقيق أهدافها ، إذ مهما بلغ التشريع والبناء التنظيمى من الكمال وتوافرت الامكانيات المادية ، فانه بدون كفاءة الأفراد تفت العملية الإدارية جامدة لا تتحرك ، ولا تحقق المنشود منها .. وسنعرض فيما يلى لبعض هذه المشكلات المتعلقة بكفاءة العاملين ، وبين بعض مقترحات العلاج :

ومن النتائج السيئة التى يؤدى إليها ضعف نظام الاتصالات ، صعوبة وصول المعلومات الصحيحة اللازمة لتخطيط العمل ، واتخاذ القرارات الرشيدة ، والرقابة الفعالة على نتائج التنفيذ ، فضلا عن صعوبة استجابة العاملين لتنفيذ التعليمات الصادرة اليهم ، نتيجة عدم وضوحها وعدم تفهمهم لها .

وبتطلب علاج الضعف الحالى فى نظم الاتصالات بالأجهزة الإدارية اتباع الآتى :

- قيام كل جهاز إدارى بإنشاء نظام رسمى جيد للنشر والإعلام يكفل اتصال المعلومات لجميع أجزائه وخارجها للتعريف بأهدافه وبرامجه ، وسياسات العمل به وإبلاغ قراراته دون مبالغة او اسراف فى الأعمال الورقية .
- توىحى الوضوح والدقة فى التعليمات والقرارات التى تصدرها الرئاسات ، بحيث لا تحتمل معانى مختلفة ، او تتطلب تفسيراً .
- الاهتمام بنظام الاتصالات الشخصية المستمرة عن طريق اللقاءات والمؤتمرات والاجتماعات داخل المنظمة ، وتوعية العاملين خاصة فى المراكز الرئاسية بأهمية عملية الاتصالات الشخصية ، وأهمية التعاون بين أعضاء المنظمة لنجاح أعمالها .

### ( د ) توزيع السلطات الإدارية :

من المشاهد - كظاهرة عامة - أن السلطات التنفيذية غالباً ما تكون مركزة فى المستويات الأعلى بالتنظيم ، مما يضطر المستويات الأدنى الى استمرار الرجوع اليها فى جميع الأمور حتى البسيط منها .. ويرجع ذلك الى عوامل تنظيمية وسلوكية ، أهمها عدم تحديد اختصاصات الوظائف الرئاسية والخطوط الفاصلة بينها ، واتجاه كثير من القوانين واللوائح الى الاقتصار فى منح السلطات على

## (أ) نظم العاملين :

نظرا للتغيرات الكبيرة التي لحقت مفهوم معاملة الأفراد ، ودور العامل في المجتمع الاشتراكي ، وعلاقته بالأجهزة الإدارية التي يعمل بها ، فقد اقتضى الأمر تطويرا مستمرا في نظم التعامل مع الأفراد ، واجراء تعديلات متلاحقة عليها ، وقد صدرت كثير من هذه التعديلات لمواجهة مطالب انسانية ملحة ، ولم يتسع الوقت لاجراء الدراسة العلمية والعملية اللازمة قبل اصدارها ، مما ادى الى نتائج ضارة بالعاملين ، منها عدم شعورهم بالاستقرار والطمانية ، وتداعى معنوياتهم ، وتزايد شكواهم وتظالماتهم ، وانخفاض كفاءتهم .

ونرى ان علاج هذه المشكلة يكون باتباع الآتى :

- وضع سياسة ثابتة مستقرة للأفراد العاملين في الدولة تشمل سياسة للأجور والمرتبات ، سياسة للاستخدام والحوافز والتشجيع ... الخ ، وفقا لنهج علمى مدروس .

- وضع نظام مركزى يكفل تجميع كل نظم العاملين المطبقة وتوزيعها على الجهات القائمة بتطبيقها بطريقة تكفل ادخال التعديلات التي تجرى عليها بحيث يمكن تطبيقها باستمرار في وضعها المعدل بما يحقق وحدة التطبيق في الحالات المتشابهة .

- وضع الأسلوب الذى يكفل تجميع كل المشكلات المترتبة على تطبيق نظم العاملين ، وقيام جهات متخصصة باعداد الدراسات الاجتماعية والتنظيمية والقانونية والمالية التي تكفل التعرف على طرق معالجة هذه المشكلات ، بحيث لا يتم اجراء أى تعديلات في هذه النظم الا بعد فترة كافية يمكن فيها التأكد من ضرورة التعديل وتوقع أى مشكلات أخرى تنشأ منها ، وذلك في اطار سياسة عامة مقررّة للأفراد .

## (ب) المهارات القيادية :

يعتبر توافر القيادات الادارية الرشيدة من أهم العوامل التي يعتمد عليها لنجاح الادارة في تحقيق اهدافها ، وبرغم أهمية دور القيسادات الادارية في مجتمعنا المتطور ، فانه من الملاحظ انقص الواضح فى مستوى المهارات القيادية لبعض من يشغلون مناصب القيادة الادارية .. ويرجع ذلك في الغالب الى عدم وجود نظام سليم لاختيار القادة الاداريين ، وتنمية مهاراتهم ، وصعوبة اقتناع الكثيرين منهم بتطوير قدراتهم القيادية عن طريق التدريب فضلا من الخلط بين العمل الادارى والتخصصى فى أجهزة الحكومة . ويظهر حجم المشكلة في ضخامة عدد القادة الاداريين الموضح بالبيانين التاليين :

بيان بعدد شاغلي الدرجات الممتازة ووكيل وزارة  
والأولى في القطاعين الحكومي والعام :

الدرجة	الفئة الممتازة
وكيل وزارة	وكيل وزارة
الفئة الأولى	الفئة الأولى
٢٠٦	٤٣٥
٢٢٨١	

\*\*\*

بيان اجمالي بعدد العاملين الذين يشغلون الدرجة  
الفئة الثالثة فما فوقها في القطاعين الحكومي  
والعام ونسب توزيعهم على المؤهلات المتجانسة

بلغ عدد العاملين الذين يشغلون الدرجة  
او الفئة الثالثة فما فوقها بالقطاعين الحكومي  
والعام (حسب بيانات ١٩٦٨) : ١٩٤٧٥ عاملا  
موزعين حسب مجموعات المؤهلات المتجانسة  
كالتالى :

- (١) مجموعة المؤهلات التجارية ٢٢٪
- (ب) مجموعة المؤهلات الهندسية والصناعية والفنية ٢٢٪
- (ج) مجموعة مؤهلات التدريس ١٠٪
- (د) مجموعة مؤهلات الزراعية ٩٪
- (هـ) مجموعة المؤهلات الطبية ٥٪
- (و) مجموعة المؤهلات الأزهرية ٣٪
- (ز) مجموعة المؤهلات العسكرية ٢٪
- (ح) مؤهلات أخرى عالية ١٧٪
- (ط) مؤهلات أخرى متوسطة والمنخفضة ٨٪

ويمكن رفع مستوى الكفاءة القيادية لقادة الأجهزة الادارية .. بوسائل أهمها :

● وضع نظام لاختيار القادة الاداريين طبقا لمعايير موضوعية محددة ، وذلك على اساس توافر نظام يمكن من اكتشاف الأفراد الذين تتوافر فيهم الصفات القيادية من مرحلة مبكرة بمختلف الأجهزة الادارية ، وتعهدهم بالتشجيع والتدريب وتقييمهم أولا بأول للوقوف على احسن العناصر .

● اتباع نظام لاختيار القادة الاداريين يمكن من تدريب افضل العناصر المرشحة على اعمال القيادة ، على ان يكفل هذا النظام المتابعة المستمرة لنتائج التدريب ، وأن تؤخذ نتائج التدريب فى الاعتبار ، وكذلك تقارير أجهزة الرقابة والجهات النابسة لها عن الكفاءة والمهارة والصفات السلوكية عند اصدار قرار التعيين .

● تحديد فترة زمنية كحد أدنى لا يجوز تنحية القائد عن وظيفته قبل انقضاءها - الا بطرق التأديب القانونية - حتى تتاح له فرصة كاملة للكشف عن كفاءته وقدرته ، وتحديد حدا أقصى لا يجوز ابقاء القائد فى وظيفته بعده ما لم يرق الى وظيفة أعلى ، وذلك بالنسبة للمستويات العليا للوظائف القيادية .

● أن توضع معايير تربط بين انجازات الجهات التى يرأسها القائد الادارى ، وما يحصل عليه من مكافآت مادية وأدبية مع ربط الترقية بهذه الانجازات .

#### (ج) نظام الحوافز :

من الظواهر السائدة أن مسلك كثير من العاملين بالأجهزة الحكومية أقرب الى السلبية منه الى العمل الهادف البناء . فالكثير منهم تنقصهم المبادأة ويتهربون من المسئولية ، ويؤدون أعمالهم بآدنى قدر من الجهد ، وادى هذا الى ضعف

مستوى الانتاج وزيادة التكاليف .. ويرجع السبب فى ذلك الى ضعف الحافز لدى العاملين لعدم الربط بين المكافآت والمجهود المبذول فى العمل ، هذا بالإضافة الى اهمال الجانب المعنوى المتمثل فى علاقة الرؤساء برؤسائهم .

ويمكن علاج هذا الضعف بتطوير نظام الحوافز ويشمل ذلك :

● التعريف على حقيقة دوافع ورغبات مختلف فئات العاملين وتفهم حاجاتهم ومطالبهم ، والعمل على تطوير نظم العاملين بما يكفل منطقية حوافز العمل وعدالتها ، بحيث تنفق مع نوع وكمية وقت وتكاليف العمل المؤدى .

● اعطاء سلطات نهائية للرؤساء الاداريين لتقديم مكافآت سريعة على الموقع غير مقيدة باجراءات معقدة ، لى تحقق آثارا فورية ، بشرط مساواة الرؤساء عن أى تصرف خاطئ ، أو متحيز فى منح هذه المكافآت .

● وضع النظام الفصالي الذى يضمن تلقى شكاوى واقتراحات الأفراد ودراستها ، واتخاذ الاجراء المناسب حيالها .

● توعية القيادات الادارية بتغيير العلاقات الاجتماعية بينهم وبين افراد التنظيم ، من علاقة آمرة الى علاقة تسودها الثقة والتفاهم والتعاطف ، مع الالتزام بالحزم والتوجيه .

#### (د) فاعلية التدريب :

من المشكلات الرئيسية التى يعانى منها الجهاز الادارى فى الدولة ضعف الكفاءة الانتاجية لأفراده .. وقد أدى ذلك الى زيادة الاهتمام بتدريب العاملين باعتبار ذلك أهم الوسائل المؤدية الى رفع كفاءتهم .. ولكن التدريب لم يحقق المستوى المأمول فى زيادة الانتاج ، ويرجع ذلك لأسباب ، منها نقص الومى بالتدريب ، والنقص الظاهر فى عدد أخصائى التدريب ، فضلا

● اعتبار التدريب رسمياً حلقة مكملة للتعليم  
عند توزيع خريجي الجامعات ومعاهد  
التعليم بحيث يلحق من لا يشغل منهم  
وظيفة تتفق ومؤهله بمعهد أو مركز  
التدريب ، ولا يعين في وظيفة معينة إلا إذا  
اجتاز التدريب والامتحان المقرر للوظيفة  
بنجاح .



نعرضنا في هذه الدراسة لبعض المشكلات  
التي تؤثر في كفاءة الادارة الحكومية بطريقة  
مباشرة ، وقد وضع من هذا العرض أن هذه  
المشكلات تتشابك وتتفاعل مع بعضها ، وتؤثر كل  
منها في الأخرى ، بحيث أن حل إحدى المشكلات  
يعاون تلقائياً في حل مشكلات أخرى . وهذا يظهر  
بجلاء أن تحقيق فاعلية الحلول التي ذكرناها  
يحتاج الى تكامل الجهود في خطة ادارية شاملة  
مترابطة . . وتوخياً لشمول الإصلاح ، فإننا نشير  
الى أن هناك مجموعة أخرى من المشكلات لم  
تعرض لها في هذه الدراسة ، لها تأثير على  
فاعلية الجهاز الإداري في الدولة ، ولا بد أن  
تؤخذ في الاعتبار عند اعداد الخطة الشاملة . .  
ومن هذه المشكلات ما يتعلق بمعوقات تنفيذ  
نظام الإدارة المحلية ومشكلات تخطيط القوى  
العامة والإصلاح الوظيفي والهيكل الحالي للأجور  
والمرتبات ، وعلاقة السياسة بالإدارة والتخطيط  
بالتنفيذ ، فضلاً عن مدى ملائمة المباني الحكومية  
والتمهيز الداخلي لها ، ومدى فاعلية نظم  
المخازن والمحفوظات . . الخ . وهذا ما يؤكد  
ضرورة تمشى خطط الإصلاح الإداري مع نفس  
مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتغطي  
على جميع المشكلات باستمرار كلما ظهرت  
أعراضها .

وسوف نعرض في المقال التالي . .  
بالتحليل للمجهودات السابقة في الإصلاح الإداري  
والتي تبين كيف تبلورت إرادة الإصلاح من جهود  
متفرقة طارئة الى مخطط محدد مستمر .

فن متتابعة آثار التدريب ونتائج ، وضعف  
التنسيق بين مختلف الأنشطة التدريبية . . كل  
ذلك أدى الى عدم ثقة الدارسين والرؤساء في  
جدوى التدريب والشك في نتائجه والخوف منه  
وانفاق الجهد والمال والوقت في برامجه دون  
عائد متكافئ ، وهذا قلل من فاعليته كوسيلة  
رئيسية لرفع الكفاءة الانتاجية للعاملين .

ولكى يحقق التدريب أهدافه في رفع الكفاءة  
الانتاجية للعاملين . . يقترح أن يؤخذ في الاعتبار  
الأسس الآتية :

● اقرار التدريب كمبدأ أساسي تلزم  
الأجهزة الإدارية بالاعتماد به مع ربط  
نتائجه بمعاملة الأفراد ومستقبلهم  
الوظيفي بحيث يشمل جميع فئات  
العاملين ، ويبدأ مع حياة المامل  
الوظيفية ، ثم يستمر معه كلما تدرج في  
سلك الوظائف ، وأن يتبع في تنفيذ برامج  
التدريب الأسلوب المناسب لكل مستوى  
وظيفي وطبيعة العمل فيه .

● الاهتمام بمتابعة برامج التدريب والتدريبين  
بعد انتهاء فترة تدريبهم وتقدير مدى  
استفادتهم واستفادة الجهات التي  
يعملون بها بعد عودتهم .

● الاهتمام بنشر الوعي التدريبي ، والاهتمام  
بالتدريب أثناء العمل مع إتاحة المكافآت  
والبعثات للمتفوقين في التدريب .

● العناية بأعداد فئة من المدربين تجمع بين  
الدراسة الأكاديمية والخبرة العملية ،  
على أن ينسق في البرنامج التدريبي الواحد  
بين مجموعة المدربين فيه .

● التنسيق بين مختلف الأجهزة المركزية  
والتنفيذية في النشاط التدريبي وفقاً  
للسياسة التدريبية المقررة في التنظيم  
الإداري للدولة .

تجربة  
إدارية  
رائدة  
لتهجير

المجتمعات  
المحلية

# تهجير أهالى النوبة

## مقدمة :

تمتد منطقة النوبة على مدى ٣٢٠ كليومترا جنوبى اسوان ، وكانت تشمل ٤٠ قرية ، بها ٥٣٥ نجما يسكنها فى عام ١٩٦٠ ٩٨٦٠٩٦ نسمة ، منهم ٤٨٠٢٨ يكونون ١٦٨٦١ أسرة تقيم بالمنطقة ، والباقى مقرب عنها سعيا وراء الرزق . والنيل هو طريق المواصلات الرئيسى فى هذه المنطقة .

وفكرة التحكم فى ماء النيل والاستفادة بمائه الزائد الذى كان يصب سنويا فى البحر المتوسط فكرة قديمة قديم النهر ذاته ، لذلك أقيمت الحواجز عليه فى أمكنة متعددة ، ومن بين الحواجز الحديثة التى أقيمت عليه خزان اسوان الذى تم بناؤه فى الفترة ما بين عام ١٨٩٨ و ١٩٠٢ وتمت تعليته مرتين : الأول فى الفترة ما بين سنة ١٩٠٧ و سنة ١٩١٢ ، والثانية ما بين سنة ١٩٢٩ و ١٩٣٢ .

ولقد كان لبناء خزان اسوان شمالى منطقة النوبة تأثير مباشر على الاراضى الزراعية بها ، فقد ادى ارتفاع المياه امام الخزان الى منسوب تجاوز ١٢١ مترا الى غمر جزء كبير من اراضى النوبة ، دفع كثيرا من السكان الذين غمرت المياه مساكنهم الى اعادة بنائها فوق التلال والجبال المرتفعة ، وهجرة البعض الى الشمال بحثا عن العمل بعد ان ضاقت سبله بالمنطقة ، وكان هذا فى التعليق الاولى .

بقلم

يحيى درويش

يحيى حسن درويش

وكيل وزارة الشؤون الاجتماعية

لرعاية الاجتماعية

مؤلفاته :

الخدمة الاجتماعية - تطورها وللاستها  
سنة ١٩٤٧ بالاشتراك مع زاهية مرزوق  
هياتن تنظيم الخدمة الاجتماعية سنة  
١٩٦٠ بالاشتراك مع آخرين

السياسة الاجتماعية سنة ١٩٦٢  
بالاشتراك مع آخرين

برامج الرعاية الاجتماعية فى المجتمع  
الاشتراكى سنة ١٩٦٧

التنبه لها وتخطيطها بحكمة ورفق ، وفقا لتخطيط  
فنى دقيق .

ويبدى أن يزداد عبء العمل مع هذه  
الصعوبات ، وأن يتطلب التنفيذ قلما أكبر من  
اليقظة ، وحسن الإدارة ، ودقة التنظيم . وإذا  
كان اقتلاع شجرة معمرة من منبتها أمرا صعبا ،  
فكف بالإنسان الذى هو جزء من بيئته ، وهى  
بكل من فيها وما فيها تمثل شيئا عزيزا لديه ،  
متصلا بكيانه كله لا ينتقل عنه ، ولا يفرط فيه  
بسهولة .

هذا فضلا عن الجوانب الشاقة الأخرى  
لمعملية التهجير ، مثل التمويل والتعمير والاسكان  
والتوطين .

### التخطيط للمشروع

اشتملت خطة وزارة الشؤون الاجتماعية في  
تهجير اسكان اهالى النوبة على ثلاثة أقسام  
رئيسية :

- التخطيط والاعداد والتهجير ، أى مرحلة  
ما قبل نقل المواطنين من النوبة واسكانهم  
بالموطن الجديد .
- عملية نقل المواطنين واسكانهم .
- رعاية النوبيين بالنوبة الجديدة وتطور  
مجتمعهم وتنميته .

وقد أسهمت أجهزة الدولة في هذه الخطة  
كأجهزة معاونو على الوجه التالى :

#### وزارة الأشغال « مصلحة المساحة » :

- إعادة مسح منطقة النوبة وحصر الممتلكات  
بها من أراض ومبان وسواك وآبار ونخيل  
وأشجار .
  - تقدير التعويضات عن الأراض وما عليها  
بواسطة لجان فنية .
  - صرف التعويضات عن هذه الممتلكات .
- وزارة الاسكان والمرافق :

- اختيار مواقع القرى بمنطقة الاسكان  
الجديدة .
- بناء المساكن للأهالى ، كذلك مباني  
المنشآت العمامة والمرافق ومساكن  
الموظفين .
- تمهيد الطرق الداخلية بالقرى .
- مد القرى بالمياه الصالحة للشرب .

أما في التعلية الثانية فقد خصصت الدولة  
جزءا من الأراضى شمال اسوان ، وباعته  
للتوبيين مقابل أراضهم التى غمرت ، كما  
حصرت المناطق التى يمكن زراعتها بالنوبة ،  
وزودتها بمشروعات الري ، وزعمتها على  
النوبيين .

ولم تكن الهجرة التى تمت الى شمال  
اسوان تسير وفقا لآى قاعدة ، أو أى تنظيم ،  
وانما تركت للأهالى وفقا لرغبتهم .

وعند التفكير في بناء السد العالى تبين أن  
منطقة النوبة جميعها ستغمر بمياه التخزين  
التي سيجاوز منسوبها ١٨٠ مترا ، وستكون  
أكبر بحيرة صنعها الإنسان ، إذ يبلغ سطحها  
خمسة آلاف كيلو متر مربع . ولذلك فقد استقر  
الرأى بعد دراسات متعددة على تهجير سكان  
النوبة نهائيا عن النوبة ، واسكانهم بمناطق  
أخرى قبل أن تغمر أراضهم ومساكنهم المياه .

ويعتبر تهجير سكان بلاد النوبة من موطنهم  
الأصلى جنوبى السد العالى الى موطنهم الجديد  
بمنطقتي كوم أمبو بمحافظة أسوان واسنا  
بمحافظة فنا عملا رائدا ، وتجربة جديدة في  
الجمهورية العربية المتحدة في تهجير مجتمع محلى  
باسره يتميز بجملة من الخصائص والسمات  
منها :

- أنه مجتمع قديم عاش في موطنه قبل التهجير  
آلاف السنين ، فارتبط بقرسه وسمائه  
ومناخه كل الارتباط ، وأحب النوبة  
بيئته وموطنه كل الحب .
- أنه مجتمع له سماته وصفاته ولهجاته  
المحلية الخاصة ، وله عاداته وتقاليده  
التي تميزه عن غيره .
- أن الحياة فيه لم تتطور تطورها في أنحاء  
الجمهورية .
- أن أسلوب الحياة فيه يختلف عن أسلوب  
الحياة في المجتمعات المحلية الأخرى  
بالجمهورية .
- أن موقعه النائي بعيدا عن العمران داخل  
الوادي وصعوبة الاتصال والانتقال لم  
تهيء له وسائل الاندماج والتفاعل مع  
المجتمعات الأخرى ، فاصطبغ بصبغة  
انعزالية .

ولقد ألقت كل هذه الخصائص والظواهر  
على طريق العمل والتنفيذ صعوبات كان لابد من



## وزارة الإصلاح الزراعي :

- استصلاح الأراضي بمنطقة كوم امبو واسنا .
- توزيع الأراضي الزراعية على المواطنين .

## وزارة التربية والتعليم :

- تقرير انشاء المدارس وعدد الفصول اللازمة بالمواطن الجديد .
- بناء دار للمعلمين الريفية .

## وزارة الصحة :

- تجهيز واعداد المجموعات الصحية والمستشفى المركزى .
- اتخاذ الاجراءات الوقائية والاسعاف قبل واثناء وبعد نقل المواطنين .

## وزارة التموين :

- توفير جميع المواد التموينية اللازمة عند اسكان المواطنين بالقرى الجديدة .

## وزارة الزراعة :

- نقل فسائل النخيل من منطقة النوبة واعادة شتلها بمناطق الاسكان .
- الاشتراك في تسليم ماشية الاهالى عند وصولهم ميناء الشلال ، والعمل على تجهيز ماشية اخرى للاهالى عند بدء زراعتهم الاراضى .

- تجهيز واعداد وحدة زراعية ، واخرى بيطرية ، وثلاثة لمكافحة الآفات ، واعداد مديح بالمنطقة الجديدة .

## وزارة المواصلات :

- تجهيز مكاتب التايغون والتلفراف والبريد .
- الاشراف على النقل البرى والنهرى .

## وزارة الداخلية :

- الاشراف على الامن والحراسة اثناء تجهيز التوسيع للنقل ، واثناء نقلهم ، ثم بعد استقرارهم في الموطن الجديد .

وهذه الخطة متكاملة في حد ذاتها ، ولكن كان ينقصها التكامل الزمنى في التنفيذ في بعض الاحيان . فبناء المساكن لم يسر وفق خطة نقل المواطنين ، وكذلك استزراع الاراضى لم يتم للآن بالرغم من مرور اربع سنوات على انتهاء نقلهم .

## أهمية الجانب الإدارى في التنفيذ

ويتطلب تنفيذ هذا المشروع الكبير مهارة ادارية عالية ، مما جعل الجانب الإدارى أحد العوامل الأساسية التى اعتمد عليها نجاح المشروع .

وكان على الجهة التى تولت هذا الجانب ( وهى وزارة الشؤون الاجتماعية ) أن توليه اهتمامها وأن تضع تنفيذ خطة عملها على أساس علمى يتضمن تحديد خطوات التنفيذ في تروابط وتكامل من بداية حركة التهجير الى نهايتها ، مع توفير كل البيانات والمعلومات التى توضح للقائمين على الأمر الموقف من جوانبه المختلفة ، حتى يكونوا في تصرفاتهم وتحركاتهم على بينة من أمرهم ، وحتى يتفادوا نشوء أى صعوبات أو عوائق لم تكن في تقديرهم ، فتعوق أو تشوه حركة التهجير .

## كيف بدأت التجربة - مرحلة الدراسة والبحث :

كان أول ما بدأت به التجربة اجراء البحوث اللازمة لتحديد صورة واقعية وموضوعية لأبعاد العمل ، فقسمت وزارة الشؤون الاجتماعية ، مستعينة ببعض موظفى مصلحة الاحصاء في سنة ١٩٦٠ باجراء مسح اجتماعى لبلاد النوبة تضمن :

- حصر جميع الأسر المقيمة بالمنطقة بأكملها ، والأسر المقيم بعضها ، والأسر المقتربة ، مع تحديد أفراد كل أسرة وأسمائهم وأعمارهم ومهنهم ، وموارد دخولهم ، ومدى إلمامهم باللغة العربية .

- حصر الأراضي الزراعية المملوكة للأهالى ، والأراضي المستأجرة من الحكومة ، والكفاءة الانتاجية للأرضى ، وعدد الأشجار المثمرة ، وأنواعها ، ونوع الحيوانات التى تمتلكها كل أسرة وعملدها ، والآلات الزراعية التى يملكها الأهالى .

- حصر المباني المأهولة والخالية ، ونوع مواد بنائها ، وعدد الحجرات بكل منها وملأها .

- تحرير كشوف بأسماء أرباب وأفراد الأسر المقيمة بالنوبة ، والتي حررت لها بطاقات تضم أسماء أفراد الأسرة المغتربين .
- فتح سجل لكل قرية يدرج بها أسماء أرباب الأسر لماكن صرف المعونات .

### تفصيل المشروع

صدر قرار بتشكيل لجنة مشتركة من ممثلى وزارات الشؤون البلدية والقروية ، والإصلاح الزراعى والأشغال ، والصحة ، والتربية والتعليم ، والداخلىة ، والتموين ، والشؤون الاجتماعية « بفسرض التنسيق بين جهود الوزارات المختلفة والعناية بالأمر ، وكان من الطبيعى أن يقع العبء الأكبر على كاهل وزارة الشؤون الاجتماعية ، باعتبار المشروع اجتماعيا في طبيعته وأهدافه ، ولأنها الجهة الإدارية المسؤولة عن تنسيق جميع العمليات . وقد حددت أغراض اللجنة المشتركة فيما يلى :

- تهجير أهالى النوبة حسب برنامج فرق الأراضى .
- حصر ممتلكات أهالى بلاد النوبة ، وتقدير التوفيقسات اللازمة والإشراف على التصرف فيها .
- إنشاء القرى السكنية فى البيئة الجديدة مع ما يلزمها من مرافق وخدمات عامة .
- توزيع الأراضى الزراعية فى البيئة الجديدة .

وقد اقتضى الأمر ضرورة إنشاء جهاز ادارى يتولى عبء تنفيذ القرارات التى تصل إليها اللجنة المشتركة ، فأنشئت إدارة مؤقتة للتهجير أصبحت فيما بعد الإدارة العامة لتهجير أهالى بلاد النوبة ، ووضح اختصاصها فى أجزاء المزيد من الدراسات اللازمة للتخطيط والتنفيذ . وقد انصرفت إلى تحديد دورها تفصيليا فى خطة التهجير على الوجه التالى :

#### ( ١ ) مرحلة ما قبل نقل المواطنين من النوبة :

- رعاية التوبيين اجتماعيا بمنطقة النوبة ، وصرف المساعدات النقدية والعينية لهم ، واعدادهم نفسيا للهجرة الى النوبة الجديدة .
- حمل رسالة الاعلام والتوجيه على طول منطقة النوبة وخارجها ، وتبصير النوبيين

- التعرف على رغبات الأهالى فى نوع التعويض المفضل لديهم : هل هو تعويض عينى أو نقدي ؟ وكذلك عن محل الاستيطان الجديد ، وما إذا كانوا يرغبون فى الهجرة شمالى السد أم جنوبه .

وكانت نتيجة هذا المسح أن أوكلت اللجنة العليا للسد العالى الى وزارة الشؤون الاجتماعية تخطيط وتنفيذ مشروع تهجير أهالى النوبة بعد أن حددت منطقة كوم أمبو لإعادة توطينهم ، ماعدا سكان قرية توماس وعافية الذين ارتبطوا مع الدولة بإعادة توطينهم بمنطقة أسنا بمحافظة قنا ، وذلك بناء على الاستفتاء الذى تم إجراؤه فى هذا الشأن فى أثناء عملية المسح الاجتماعى .

وعند معاودة المسح الاجتماعى الذى تم فى عام ١٩٦٠ لاحظ أنه لم يكد موعده بدء التهجير يقترب حتى أخذت الأسر النوبية تترك محل إقامتها بمدن الجمهورية ، عائدة الى النوبة ، بغية محاولة إثبات إقامتها بالنوبة . لذلك كان لزاما على الوزارة أن تقوم مرة أخرى قبل النقل بمعاينة نتائج المسح الذى أجرى فى عام ١٩٦٠ ، لتتمكن على هدى النتائج الجديدة من تحديد الأسر المقيمة بالفعل إقامة دائمة بالنوبة ، ولتجهيز عملية النقل والسكان والرعاية الاجتماعية ، وتم هذا فى عام ١٩٦٣ على استمارات خاصة . وقد قامت الوزارة عند ورود هذه الاستمارات بما يأتى :

- مراجعة البيانات على الحصر الذى تضمنه المسح الاجتماعى فى عام ١٩٦٠ .
- تفرغ البيانات فى جداول توضح توزيع الأسر بالنسبة لمجموع أفرادها ، وبيان عدد التزوجين بأكثر من واحدة ، وعدد المتزوجات ، وبيان عدد أفراد الأسر المقيمة بالنوبة ، والآخرى المغترب رب الأسرة منها ، ثم بيان الأسر العائدة الى النوبة ، وسبب عودتها ، وعدد أفرادها المقيمين والمغتربين ، وبيان الأسر التى غادرت المنطقة بعد المسح الاجتماعى فى عام ١٩٦٠ .

- تفرغ أسماء جميع أفراد الأسر المقيمة بسجلات أبجدية بما يضمن عدم الازدواج .
- تحرير بطاقة باسم كل أسرة مقيمة موضح بها اسم رب الأسرة ، وعدد أفرادها ، والناحية المقيمة بها ، والآخرى المهجرة إليها ، وتاريخ نقلها .

- مساعدة الأهالي في أثناء النقل وذلك :  
( أ ) يصرف مساعدات التهجير للنقل والتنفيذ أثناء الرحلة .  
( ب ) معاناة الأسر في تجهيز اثاثاتها وماشيئها وشحنها ، ثم نقلها بوحدات النقل النهري ، ومرافقتها حتى ميناء الشلال ، أو السد العالي .  
( جـ ) استقبال الأهالي في ميناء الوصول ، ثم نقلهم بالسيارات حتى القرى الجديدة .  
● اسكان كل أسرة بالسكن المحدد لها بقرى الاسكان الجديدة .

#### (ج) رعاية النوبيين بالنوبة الجديدة :

- صرف مساعدات نقدية شهرية للأسر المستحقة بالوطن الجديد حتى تؤوى الأرض لمارها .  
● اعداد وتجهيز الوحدات الاجتماعية والقروية ، والوحدات الاجتماعية السكنية بمنطقة الاسكان الجديدة .  
● اثناء الجمعيات ومراكز التدريب على الصناعات الريفية والمنزلية وغيرها من المؤسسات الاجتماعية لرعاية المهجرين ومعاونتهم على رفع دخولهم .  
● وضع وتنفيذ برامج التطوير والتنمية بالجمع الجديد .

#### اعداد القادة المحليين

- ولم تغفل خطة العمل الإداري للمشروع أهمية مشاركة الأهالي أنفسهم في تنفيذ برامج التهجير ، تقديرًا لما توفره هذه المشاركة من عناصر النجاح ، وخاصة في نقل الخدمات ، ومبادلتها بالجهود الذاتية ، وفي تحمل الصعاب ومحاولة التغلب عليها ، واجتياز أزماتها .  
● ولذلك عنيت الخطة بوضع برنامج لاختيار وتدريب القادة المحليين - وكان معظمهم من المدرسين - ووضعهم في مواقع العمل ، وتحديد دور كل منهم . وكانوا بالفعل رسلا موفقين في نواحي التوعية والتبصير ، وكان لهم أثر كبير في اعداد الأهالي وتجهيزهم نفسيا لمغادرة أرضهم راضين .

#### الوحدات الاجتماعية ودورها في التنفيذ

- ولقد تم إنشاء سبع وحدات اجتماعية بقرى النوبة القديمة ، ومركز متنقل للخدمات

بما أعدته لهم الدولة ، وإحاطتهم علما بخطوات التنفيذ التي تضمنتها الخطة ، والرد على استفساراتهم وإبلاغ رغباتهم ومقترحاتهم إلى الجهات المسؤولة ومتابعتها .

- نشر الصناعات الريفية والبيئية وتطويرها بمنطقة النوبة .  
● متابعة الوزارات المشتركة في التنفيذ والتنسيق بين أعمالها ، وتذليل ما قد يعترضها من صعوبات .  
● الاشتراك في اعداد التشريعات اللازمة للتنفيذ ، واستصدار القرارات الوزارية اللازمة لتنظيم عمليات التعويض والاسكان والمساعدات وغيرها .  
● الاشتراك في لجان صرف التعويضات ولجان الفصل في المعارضات التي تنشأ نتيجة تقدير التعويض أو مستحقته .  
● اجراء المزيد من البحوث الاجتماعية لاماكن متباعدة للتغيرات التي طرأت على الأسر النوبية منذ اجراء المسح الاجتماعي في عام ١٩٦٠ ، نتيجة للهجرة المستمرة من النوبة واليه ، وتعديل خطة التنفيذ بما يتفق ونتائج التابعة .

#### (ب) عملية نقل المواطنين واسكانهم :

- اجراء الدراسات الخاصة بالنقل النهري والبحري ، ثم اجراء الممارسات والمناقصات الخاصة به ، والتعاقد مع الشركات القادرة على نقل المهاجرين في سر وامن .  
● معانة وتحديد المراسي النيلية الصالحة بقرى النوبة ، ووضع البرامج الزمنية الخاصة بتنفيذ برامج النقل .  
● وضع التنظيم الكامل لنقل النوبيين بملكياتهم المنقولة وماشيئهم بالطريق النهري حتى ميناء الشلال ، ثم بالطريق البري حتى قرى الاسكان الجديدة .  
● توزيع المسكن على الأسر المهجرة ، وعلان كل أسرة بالسكن المحدد لها ، وتاريخ نقلها ، واسم المرسى الذي ستنقل منه ، وتسليمها بطاقة تحمل البيانات الخاصة بها .

الاجتماعية بالمنطقة ، كما تم انشاء ست وحدات اجتماعية بالنوبة الجديدة لتضطلع - في النطاق المحلي - بعصب تنفيذ البرامج التي اشتملت عليها الخطة باشراف وتوجيه الادارة العامة للتهجير ، وذلك اخذاً بعين الاعتبار المركزية والتنفيذ ، ومركزية التخطيط والاشراف والتابعة .. . ولتكون هذه الاجهزة قريبة من الاهالي تنبض بمشكلاتهم واحتياجاتهم ، وتعمل على توفير ما تتطلبه من حلول وخدمات .

### تمويل المشروع

ساعدت البحوث والدراسات التي قامت بها وزارة الشؤون الاجتماعية على تحديد نفقات عمليات التهجير من اسكان ونقل وشحن ، ونفقات اعادة مؤقتة ، ومساعدات ، وتمويضات، ونفقات برامج رعاية وادارة ... .

ولم تكن الدولة بتدبير هذه الاموال ، مما ساعد على نجاح المشروع ، والتغلب على ما كان يعترضه من صعوبات .

كما ان وزارة الشؤون الاجتماعية اعطت اولوية في منح الاعانات للجمعيات والمؤسسات الاجتماعية في منطقة اسوان ، وباقصي حد من المشاركة وهو ٧٥ ٪ من مجنوع الانفاق .

### تكوين الجهاز الاداري

وكجزء من خطة العمل الاداري روعي في اختيار وتكوين اجهزة العمل في مراحل التنفيذ والاشراف ما يلي :

١ - توافر شروط كفاءة هذه الاجهزة ، وقدرتها على التحرك والتصرف وفقاً للخطة والاستجابة السريعة لمقتضاياتها .

٢ - تحديد وتوزيع الواجبات والمسئوليات في كل نواحي العمل .

٣ - توفير الحوافز تشجيعاً للماملين بروح طيبة ، ولبلد اكبر جهد للنهوض بواجباتهم ، وتحمل مسؤولياتهم بكفاءة وامانة .

### صعوبات واجهت التنفيذ

ولم يكن طريق التنفيذ سهلاً دون عوائق - كما هو متوقع - ولكن بالتنظيم وتعاون الجهات المختلفة امكن التغلب على الصعوبات التي اعترضت تنفيذ برامج الخطة . ومن الصعوبات التي اعترضت العمل :

● صعوبة الفترات الحرجة لدى مفارقة الاهالي لمساكنهم ، وتمسكهم ببيوتهم ، وما كانوا يتشبثون بحمله ونقله ، وعدم توافق ذلك مع ضرورة توافر عامل السلامة الملاحية .

ولكن الذي لوحظ ان اغلب الاهالي عندما كانوا يصلون الى المساكن الجديدة كانت ملائمة البشر تبدو على وجوههم .

● تذبذب مناسيب المياه في اليوم الواحد ، مما كان يحول دون رسو البواخر والصنادل في نهاية الشاطئ على المرسى المحدد .

وقد امكن التغلب على هذا باستعمال القوارب الشراعية في النقل الى البواخر والصنادل في مكان رسوها .

● وصول بعض افواج المهاجرين الى مناطق التهجير قبل اتمام بناء مساكنهم ، والاضطرار الى اسكانهم مؤقتاً مع اقاربهم وذويهم او في مساكن مؤقتة .

● عدم استكمال بعض المرافق ، واستعمال بعض المساكن مؤقتاً لهذه الاغراض .

● صعوبة توزيع بطاقات التهجير ومساعدات التغطية بسبب تغييب رب الاسرة ، او وفاته او عدم المطابقة لما في الكشوف .

● كانت المساكن في القرى الجديدة تبني على عدة احجام ، من غرفة الى اربع غرف ، وكانت توزع على الاسر طبقاً لعدد افرادها .

وقد حدث ان بنيت مساكن بعض القرى من حجمين صغيرين ، وبُنيت مساكن قرية مجاورة من حجمين كبيرين ، وكانت النية متجهة الى ضم القريتين في قرية واحدة ، ولكن الاهالي رفضوا الضم ، ووزعت المساكن عليهم ، بنقص في الحجر لبعض الاسر ، وزيادة للبعض الآخر . الى غير ذلك من الصعوبات التي امكن التغلب عليها دون ان يتأثر برنامج التنفيذ .

### ضمانات النجاح

وقد تميز هذا المشروع في تخطيطه وتنفيذه بكثير من العناصر التي ضمنت له النجاح . منها :

— كان هنالك نوع من التكامل الذي يلي احتياجات الأسر والجماعات ، وبملا الفراغ والتدخل الناشئين عن عملية التهجير والانتقال الى بيئة جديدة .

— خضع المشروع منذ بدايته لتخطيط متكامل قائم على أساس من الدراسة والبحوث العلمية الميدانية ، فلم تكن الخطة الا مجموعة من البرامج المدروسة التي وضعت استجابة لمتطلبات نتائج البحث العلمي .

— كفل المشروع تنسيق جميع الجهود العاملة فيه ، اجتماعية وثقافية وعمرانية ، وطوعت جميع الجهود لتحقيق اهداف المشروع دون تكرار للأنشطة ، ودون ضياع للوقت والمال .

— كان لابد للخطة من جهاز اداري يتولى تنفيذها ، وكان من مميزات هذا الجهاز كفاية عناصره من جميع الوجوه ، فضلا من قيامه بالعمل على المواقع المحلية ذاتها .

— بلدت الدولة لجميع البرامج كل معونة مالية ممكنة ، وبذلك تسنى التنفيذ بسهولة ويسر وبمستوى لائق من الكفاية .

— كان لنظام الحوافز اثره البالغ في قيام كل عامل بمطه ، كما يجب ، دون اعتبار للوقت أو الجهد .

— روعيت الحالة النفسية مراعاة كاملة ، وكان المشاغل النفسي للمشروع كفيلا بالنجاح . وعلى سبيل المثال انتقل النوبيون من قراهم الى قرى جديدة تحمل نفس اسماء القرى التي كانوا يعيشون فيها .

كما نقل رفات السيد المرغني الصغير — واغلب اهالي النوبة من الطائفة الميرغنية — الى النوبة الجديدة ، وشيد له ضريح فخم ، وأقيم احتفال كبير باستقباله في ميناء الشلال ، وفي ارض النوبة الجديدة .

— كان تخطيط المشروع قائما على اساس التركيز على العنصر البشري ذاته :

● فوضعت خطط وبرامج معينة ، ليس فقط لبناء القرى ، ولكن لكل ما يحتاج اليه المواطن النوبي الذي سيتنفع بهذه

القسري كمرافق الخدمات ، والأراضي المستصلحة للزراعة ، ومشروعات الري وغيرها .

● كان للمنصر البشري أيضا نصيبه في تنفيذ الاعمال المطلوبة عن طريق الجهود الذاتية، مثلة في الجمعيات والمؤسسات .

● لم تغفل الخطة المرأة النوبية ، بل كان لها نصيبها من الاهتمام في نواحي التدريب، بل وفي تحمل مسئوليات العمل في بعض جوانبه ونواحيه .

— لم ينته المشروع بمجرد التوطين ، بل ظل الجهاز الاداري يعمل الى الآن لامطباء المشروع صفة الاستمرار والاستقرار ، وتوفير متابعة كاملة شاملة لجميع انشطته .

— وأخيرا حتى لا يعيش مشروع التهجير في عزلة عن المجتمع الكبير الذي يحتويه ، ارتبط أخيرا في كثير من نواحيه بمشروع التخطيط الاقليمي لمحافظة أسوان لتوفير جميع الخدمات الثقافية والتربوية الجديد .

وبهذا التكامل ، ومع تفاعل هذه العوامل والصعوبات ، تعود الحياة الطبيعية الى مجتمع النوبة الجديد ، وتعرف عليه أعلام الرفاهية والسعادة ، وتكسوه روح الأمل ، أمل في الغد المشرق — والإيمان ... إيمان بالمستقبل الأفضل .

### تقييم التجربة

لم تتل كثير من الأعمال التي تمت في الجمهورية العربية المتحدة من النجاح ما نلته هذه العملية الاجتماعية الكبرى :

— فقد تم بناء ٣٩ قرية ، و ١٩ مدرسة ابتدائية ، وثلاث مدارس إعدادية ، ومدرسة ثانوية ودار للمعلمين الريفية ، ومستشفى مركزي و ١١ مجموعة صحية و ٤ مراكز خدمات زراعية بيطرية ، و ٦ مكاتب بريد وتليفون ، فضلا عن مكاتب البريد الأهلية .. كل ذلك في الفترة من ١٩٦٣/١٠/١٨ الى ١٩٦٤/٦/٢٢ .

— كما تم نقل ٥٥٦٩٨ فردا ، منهم ٤٧٩٥٣ فردا يكونون ١٥١٠٧ أسر ، بالإضافة الى

المفتربين بمنقولاتهم وطرودهم التي بلغت ٣٧٣٧٥ طردا ، ومواشيهم التي بلغت ٢٩٣٠٥ رؤوس - وفي رحلات بلغ عددها ١٥٨ رحلة نهريّة ، و ١٢٥٠ رحلة بريّة بالأتوبيس و ٣٦٤٥ رحلة بريّة باللواريات ، واستخدم في هذه العملية ٣٣ باخرة ، و ١٠ أتوبيسات ، و ١٠ لوريات ، و ١٠ جرارات ، و ٤ قطارات ركاب و ٨٥ عربة بضاعة .

كما تم اسكان ١٦٠٢٥ أسرة ، منها ١٥١٠٧ أسر هجرت ، وباقي الأسر كانت مفترية وعادت الى الوطن لانتهاء عمل رهبنا ، أو لوفاته ، أو لطلاق الزوجة ، أو لأي سبب اجتماعي آخر ، وتم شغل ٢١٣ مسكنا بالهيئات المختلفة حتى انتهاء عملية النقل .

وفي رعاية المجتمع الجديد تم انشاء ٢٦ مركز تدريب عاونت فيها هيئة اليونسيف بخمس وعشرين مجموعة من مجموعات من الآلات والادوات اللازمة في اعمال التجارة والسمكرة والحدادة والسيارات والجلود في مجال الصناعات والحرف لتدريب الأهالي على هذه الصناعات .

وتم تكوين ٣٥ جمعية اصلاح اجتماعي ، كما تم توقيع اتفاقية مع منظمة الغذاء العالمي ، تصرف بمقتضاها أغذية عينية بلغ مقدارها في عام ١٩٦٧ أكثر من ١٣٠٠ طن . وتقضى الاتفاقية بأن يخصم من النوبيين نظير هذه المعونة من ٢٠ - ٥٠ ٪ من قيمة الإعاشة المالية ، وتستغل الحصيد في تديم مراكز تدريب ، وفي مشروعات التنمية عموما في هذه البيئة . ونظرا للنجاح الذي حققته في هذه الناحية فإن الوزارة ومنظمة الغذاء العالمي تعملان على تجديد هذه الاتفاقية لفترة أخرى .

ولم تبخل الدولة بالاعتمادات المالية الكافية لهذه العملية ، وقد بلغت جملة هذه الاعتمادات ٥٠ مليوناً ، منها ١٨٥ مليون للاسكان ، و ٢١ مليوناً لاستصلاح الاراضى وللمبسات الرى ، والباقي للتعويضات والنقل والمصروفات الأخرى . وكان يمكن ان تحقق هذه التجربة نجاحا أكبر لو ان الخطة كانت متكاملة زمنيا في التنفيذ .

فكان المفروض أن تستزرع الاراضى قبل وصول الأهالي حتى يجدوا عملا ورزقا ، ولكن لم يتم الا استزراع حوالي ٣٠ ٪ من هذه الاراضى ، مما جعل الاغلبية من الأهالي يعتمدون في معيشتهم على المساعدات حتى الآن .

— كما أن طبيعة الأرض التي هجر اليها الأهالي طينية ( باجه ) . وعندما بنيت عليها المساكن تصدعت نسبة منها . وقد امكن التغلب على ذلك في بادئ الامر بنقل مواقع القرى . وعند ظهور التشقق فيما بعد امكن ترميمه . وبما لذلك فقد تأخر بناء بعض القرى عن الموعد المحدد بالخطة .

— ولكن نسبة التشقق التي حدثت لا تتجاوز ١ ٪ من المساكن المبنية ، وهي ضئيلة بالنسبة للمشروع .

— تقل بعض الأهالي المواشى الى القرى الجديدة ، ولم يكن هناك أى مرمى لها ، مما جعلهم يشكون .

وقد امكن التغلب على هذه الصعوبة بتقرير مساعدات نقدية للأسرة في حالة وجود مواشى لديها .

— بنيت المساكن بالحجر ، وان كان ذلك بناء على رغبة الأهالي ، الا انه لو تم بناؤها باللبن لكان ذلك اوفر وانسب للبيئة والطقس .

— كان هناك مشروع شق ترعة من خلف السد تروى وادى كوم أمبو ، ولم يكن الامر معها يحتاج الى رفع المياه . اذ ان الارض المستزرعة ترتفع من مستوى الماء بكم أمبو بحوالى ٣٠ مترا .

الا أنه رئي ارجاء هذا المشروع ، وادراجه تحت مشروعات التوسع على مياه السد العالي ، وذلك لأسباب فنية تقدم بها الفنيون .

وأخيرا فان هذه التجربة تعتبر تجربة رائدة ، وقد أصعب العالَم بها ، واثنت الدوائر العلمية والاجتماعية على القائمين عليها ، وازدادت الاعجاب بها ، لأنها تمت بنجاح حقق الغرض منها في خلق مجتمع جديد .

# رؤية دستورية

## المتوازن ضمان

### لسيادة المتانون

تمهيد :

يقول الميثاق في الباب السابع : « أن الكلمة الحرة ضوء كشاف أمام الديمقراطية السليمة ، وبنفس القدر فإن القضاء الحر ضمان نهائي وحاسم لحدودها .

ان حرية الكلمة هي المقدمة الأولى للديمقراطية ، وسيادة القانون هي الضمان الأخير لها » .

ويردد تقرير الميثاق هذا المعنى .. ويقترح ثلاث ضمانات لمبدأ سيادة القانون وهي :

أولا : إنشاء محكمة دستورية عليا ترأب دستورية القوانين ، تأكيداً للحرية ودعمها لها ، ويحدد الدستور طريقة تشكيل هذه المحكمة واختصاصاتها .

ثانياً : دعم السلطات القضائية بما يضمن وصول المدلل سريعاً ومن أسير سبيل إلى أصحابه .. لأن القضاء الحر يمثل بدوره ضماناً أساسياً للحرية .

ثالثاً : إنشاء قاض لكل خصومة ، واسقاط جميع الموانع الحاجبة لحق التقاضي .. مع ضمان تنفيذ الأحكام القضائية النهائية .

وتأييداً لمبدأ سيادة القانون ودعمها لأصوله وقواعده ... دعا الرئيس جمال عبد الناصر إلى تقنين الثورة .. كما دعا إلى أن يظل القانون دائماً أكبر من مراكز القوة وأعلى من ازادات الأفراد ..

وقد تضمن بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ الذي أقره الشعب في استفتاء عام مقترحات للخطوط الأساسية للدستور ، منها توفير كل

بقلم

بدوى حموده

بلوى ابراهيم حمودة

من أبرز فقهاء القانون . وقد كان وزيراً للعدل ورئيساً لمجلس الدولة ، كما أنه عضو لجنة الشؤون الاجتماعية والقانونية بالمجلس الأعلى للعلوم والآداب والعلوم الاجتماعية ، وعضو الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، وله طائفة هامة من البحوث القانونية والإدارية وعلى الأخص بحثه في نظام المؤسسات العامة وبحثه في فلسفة السويس .

يتفرع من مبدأ سيادة الأمة .. ولفظ «القانون» في هذا الخصوص يجب أن يفهم على أوسع معانيه ، فيشمل التشريعات كافة على اختلاف مراتبها ودرجاتها ، وهي القانون الدستوري .. أعلى القوانين مرتبة .. ويليه التشريع العادي الذي تسنه الهيئة التشريعية ، ثم اللوائح والقرارات التنظيمية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها كما رسمه الدستور .

وفي الجمهورية العربية المتحدة .. يتقدم **الميثاق جميع التشريعات المشار إليها .. حتى القانون الدستوري ..** ذلك لأنه يرسي القواعد ، ويضع الأصول والأسس ، التي يقوم عليها بناء المجتمع ، ومن ثم يتعين على وأعضاء الدستور التزام هذه الأسس والأصول والقواعد عند وضع نصوصه .. ومن أجل هذا ، فإن الميثاق ينزل من الدستور منزلة الأوبة .. وإذا كان هذا هو شأن الميثاق بالقياس إلى الدستور ، فإنه يكون شأنه من باب أولى بالقياس إلى القانون العادي ، ومن ثم يتعين على الهيئة التشريعية أن تلتزم أحكامه وأحكام الدستور عندما تسن التشريعات ، كما يتعين على السلطة التنفيذية عندما تسن اللوائح والقرارات التنظيمية أن تلتزم أحكام الميثاق والدستور والقانون .

ولا شأن لمبدأ سيادة القانون بنظام اقتصادي معين .. سواء أكان هذا النظام اشتراكياً أم رأسمالياً .. لأنه إنما يستهدف التزام سلطة الحكم احترام القانون الذي يضعه الشعب ممثلاً في الهيئة التشريعية .. وليس من شك في أن المبادئ الاشتراكية التي ترسي قواعد العدالة الاجتماعية ، وتحقق كرامة الإنسان ، تتلقى مع القانون في أهدافها السابقة وتتخذ منه أذاتها لتحقيق هذه الأهداف ، ولا تنفي في هذا الصدد سلامة الأهداف عن سلامة الوسيلة المؤدية إليها .

**ان سيادة القانون في النظام الاشتراكي ..** حيث ينسحق مجال نشاط الدولة وتقتحم ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي التي ينحصر عنها نشاط الدولة في النظام الرأسمالي .. أن سيادة القانون لهذا السبب الزم في النظام الاشتراكي منها في النظام الرأسمالي .

ومن المسلم أن سيادة القانون لا تتم الا حيث تخضع له وتلتزمه جميع السلطات في الدولة ، وفي طليعتها السلطة التشريعية التي تتولى سن التشريع بتفويض من الشعب باعتبارها الهيئة النيابية التي تمثله وتنتوب عنه ، وقد ينظم الدستور هذا التفويض في رسم الاطار العام

الضمانات للحسرية الشخصية والأمن بالنسبة لجميع المواطنين في كل الظروف ، وتوفير كل الضمانات لحرية التفكير والتعبير والنشر والرأي والبحث العلمي والصحافة ، ومنها النص في الدستور على حصانة القضاء ، وكفالة حق التقاضي ، وحظر النص في أي اجراء للسلطة على عدم جواز الطعن فيه أمام القضاء ، ذلك أن القضاء هو الميزان الذي يحقق العدل ، ويعطي كل ذي حق حقه ، ويزد أي اعتداء على الحقوق والحريات ، كما تضمن البيان اقتراحا بإنشاء محكمة دستورية عليها يكون لها الحق في تقرير دستورية القوانين وتطابقها مع الميثاق والدستور .

وظلت الدعوة الى سيادة القانون ، واعلاء كلمته ، تتردد في أحاديث الرئيس وخطبه .. وكان آخرها خطابه في حفل افتتاح المؤتمر القومي للاتحاد الاشتراكي العربي في ٢٣ يوليو سنة ١٩٦٨ ، فقد عرض لتنظيم لجنة أعمال المؤتمر واللجان المتفرعة عنها ، ومنها لجنة للشؤون الداخلية تعنى بالأسائل المتصلة بالوضع الداخلي ، وكان موضوع سيادة القانون هو المثل الذي ضربه لأعمال هذه اللجنة قالاً :

« تأخذ مثلاً موضوعاً كموضوع سيادة القانون ، وتضع له القواعد والضوابط ، ثم تقدمه بعد ذلك إلى المؤتمر ليبحثه وتعديله إذا شاء ، فإذا صدرت بعد ذلك من المؤتمر سياسة مرسومة بشأن ما يراه من موضوع سيادة القانون ، أصبحت تلك سياسة الدولة في كل مستوياتها ، ويكون الحساب عليها ، ويكون هناك معيار صلد من أعلى سلطة في الدولة » .

### سيادة القانون :

القانون كما عرفه بعض الفقهاء هو «مجموعة القواعد التي تنظم السلوك الانساني بطريقة ملائمة» .

ويقوم مبدأ سيادة القانون على خضوع الحكام والمحكومين على السواء القانون ، بوصفه تعبيراً عن إرادة الشعب صاحب السيادة ، بحيث تصدر جميع تصرفات الدولة على اختلاف سلطاتها وهيئاتها في حدود القانون .. وغنى عن البيان أن هذا ما تقتضيه الديمقراطية السليمة التي تقوم على مبدأ « **حكم الشعب بالشعب .. لمصلحة الشعب** » .. ويتقضى هذا المبدأ حتماً أن يتولى الشعب بوساطة هيئاته المنتخبة سن القوانين التي يخضع لها ويخضع لها أحكامه على السواء .

وينخلص من ذلك .. أن مبدأ سيادة القانون



للتشريعات التي يلغى السلطة التشريعية في وضعها ، وفي هذه الحالة يتعين عليها أن تلتزم هذا الإطار ولا تخرج عن حدوده .

### رقابة دستورية القوانين :

يقول الأستاذ « ديجي » في مؤلفه عن القانون الدستوري :

« يسود مبدأ الشرعية جميع نواحي القانون الحديث ، ولكي يتاح لهذا المبدأ أن ينتج آثاره ، يجب التسليم بمبدأ ثان يكمله ، وهو ضروري مثله . . ذلك لأن الإخلال به ينتهي بمبدأ الشرعية أو سيادة القانون إلى العدم . . ففي جميع الدول المتحضرة التي تعيش في ظل نظام قانوني ، يجب أن تقوم جهات قضائية ذات نظام متين ، تؤلف من رجال ذوي كفاية مستقلين عن السلطة السياسية . والأحكام التي تصدر من هذه الجهات هي أحكام وأجبة الاحترام من الحكام والمحكومين على السواء » .

ومهمة هذه الجهات هي رقابة دستورية القوانين ، وشرعية القرارات الإدارية . . فكما تخطيء السلطة التنفيذية ، فتصدر قرارات إدارية مخالفة للقانون في أوسع معانيه . . كذلك قد تصور تشريعات مخالفة للدستور . . وفي كلتا الحالتين ، ليس من سبيل لإصلاح الخطأ إلا سبيل الرقابة على دستورية القوانين ، والرقابة على شرعية القرارات الإدارية ، أقراراً لمبدأ سيادة القانون وإعلاء لمبدأ سيادة الأمة . . وهي الأصل الذي تتفرع منه سيادة القانون .

والرقابة على شرعية القرارات الإدارية . . تتولاها جهات القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بهذا النظام . . أما الرقابة على دستورية القوانين ، وهي موضوع هذا البحث ، فتتولاها جهات قضائية أو سياسية . . ولا توجد الرقابة على دستورية القوانين إلا حيث يتميز الدستور عن القوانين العادية ، فهي اثر من آثار التفرقة بين الدستور وبين هذه القوانين في البلاد ذات الدساتير المكتوبة « الجامدة » مثل الجمهورية العربية المتحدة والنمسا وإيطاليا ، باعتبار الدستور هو القانون الأساسي الأعلى .

أما حيث يستوى الدستور والقانون في المرتبة والقوة في البلاد ذات الدساتير المرنة . . مثل إنجلترا ذات القواعد الدستورية غير المكتوبة . . فلا تقوم الرقابة على دستورية القوانين ، لأن للبرلمان سلطة مطلقة في وضع ما يشاء من القوانين ، استناداً إلى مبدأ دستوري أساسي يقوم عليه النظام الدستوري في إنجلترا ، وهو مبدأ سيادة البرلمان . . ومن ثم فلا يجوز

للمحاكم أن تنظر دستورية قانون أقره البرلمان ، ولا أن تمتنع عن تطبيقه على القضايا التي تطرح عليها للفصل فيها .

وتتميز الدساتير عادة عن القوانين العادية باختلاف وسائل انشاء كل منها ، ووسائل تعديلها . . فالدساتير تضعها عادة جمعيات تأسيسية ينتخبها الشعب لهذا الغرض ، وتعرض عليه بعد ذلك في استفتاء عام ليبدى رأيه فيها . . وكذلك تعديل الدساتير لا يتم إلا بأجراءات معقدة حيث يشترط تقديم الاقتراح من عدد معين من أعضاء الهيئة التشريعية والموافقة عليه بأغلبية خاصة تزيد عادة على الأغلبية العادية . . أما القوانين ، فإنها توضع وتعدل بطريقة سهلة ميسورة ، حيث يقدم اقتراح القانون أو تعديله من رئيس الدولة أو أي عضو من أعضاء الهيئة التشريعية ، ويتم الموافقة عليه بالأغلبية العادية ، ونظراً لصعوبة تعديل الدساتير المكتوبة سميت « بالدساتير الجامدة » .

ولا يشترط لممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين أن ينص عليها صراحة في الدستور ، ذلك لأن هذه الرقابة تعتبر من صميم الوظيفة القضائية ، لأن القاضي مكلف بتطبيق الدستور والقوانين ، فإذا ما خالف القانون نصاً دستورياً وجب على القاضي اتباع النص الدستوري وإلغاء النص القانوني المخالف له . . وليس من شك في أن القاضي مسئول عن حل أية صعوبة تثار أمامه أثناء نظر أية دعوى . وتعارض الدستور مع القانون العادي صعوبة مشارها أي التشريعين هو الإجراء بالتطبيق . . ولما كان تحديد القانون الواجب التطبيق على الدعوى هو أول واجب على القاضي ، فإنه يتعين عليه أن يتصدى لحل هذه الصعوبة والفصل فيها على مقتضى أصول الوظيفة القضائية وفي حدودها الدستورية ، وذلك بتطبيق حكم الدستور وتطبيقه على الدعوى المطروحة ، ملتزماً بذلك بحدود وظيفته ، غير مقصر في تأدية رسالته .

ومن الفقهاء وهو « ديجي » من غلا في رأيه ولم يكتف في شأن رقابة دستورية القوانين وشرعيتها بأن تكون متفقة مع أحكام الدستور صادرة في حدوده قائمة على أساسه . . بل يرى فضلاً عن ذلك أن تكون القوانين متفقة مع مبادئ قانون أعلى غير مكتوب يؤمن بوجوده ويقوم على فكرة التضامن الاجتماعي . . فهو الأصل الذي ترد إليه جميع التشريعات ، فيكون التشريع صحيحاً أو باطلاً ، لا لاتفاقه أو مخالفته لأحكام الدستور فحسب ، بل أيضاً لاتفاقه أو مخالفته لمبادئ القانون الأعلى .

التشريع أو القسراً الإداري وهي : ركن الاختصاص ، وركن الشكل ، وركن المحل .

والركنان : الأول والثاني شكليان يسهل كشف عيوبهما . أما الركن الثالث وهو ركن المحل فهو ركن موضوعي ، ولكنه يتفق مع الركنين السابقين في أن الدستور لا يخول المشرع في شأنه إلا سلطة محددة إذا جاوزها كان من اليسير كشف هذا العيب وتداركه .

أما عيب الانحراف في استعمال السلطة في القانون وفي القرار الإداري .. فهو عيب يصيب ركن الغاية في كليهما ، ويقوم على مخالفة الأول للدستور ، ومخالفة الثاني للقانون أو الدستور . لا في نصوصهما كما هو الحال في عيب مخالفة الدستور ، أو القانون المتقدم ذكره .. بل في روحهما ونحوهما .

ولا يقوم الانحراف في استعمال السلطة إلا حيث يصدر القانون من السلطة التشريعية أو القرار الإداري من السلطة التنفيذية من سلطة تقديرية لا عن سلطة محددة ، كما هو الحال في عيب مخالفة الدستور أو القانون .

ويتميز عيب الانحراف في استعمال السلطة بخفائه وتعلل كشفه .. فقد يصدر القانون أو القرار الإداري من الجهات المختصة بإصدارهما ، ويستوفي كلاهما الشكل القانوني ، ولكنهما يرهم ذلك قد ينحرفان عن الغايات والأهداف المبررة التي تستهدفها الدستور أو القانون إلى غايات وأهداف غير مشروعة أو إلى غايات وأهداف مشروعة تستهدف مصلحة عامة ، ولكنها تقاير الغايات والأهداف الخاصة المعينة التي استهدفها الدستور أو القانون .. فكلما القانون والقرار الإداري يرى في ظاهره ، معيب في باطنه .. ومن ثم يكون اثبات الانحراف في استعمال السلطة - وعلى الخصوص السلطة التشريعية - أمراً عسيراً .. ولعل أسباب التشريع التي تنبئ عنها غالباً نصوص التشريع ذاته أو ديباجته أو أعماله التحضيرية تكشف عن الغاية التي قصد المشرع إلى تحقيقها ، ومتى تحددت هذه الغاية تحديداً قاطعاً لا يقبل انشكك صار ميسوراً بعد ذلك أن نعرف هل تتفق هذه الغاية مع مبادئ الدستور ، فيكون التشريع سليماً ، أم أن المشرع قد انحرف عن هذه المبادئ ، فيكون التشريع باطلاً ، لأنه ينطوي على انحراف في استعمال السلطة التشريعية .

#### صور الرقابة على دستورية القوانين :

تختلف الدول في هذا الصدد من حيث صفة الهيئة أو الجهة التي تتولى الرقابة على

وتلك الدستور .. يتعين أن تكون نصوصه متفقة مع هذه المبادئ ، بل أن كثيراً من تلك النصوص هو تقنين لكثير من مبادئ القانون الأعلى .

ويخلص مما تقدم .. أن « ديجي » يعني بالتشريع غير الدستوري كل تشريع يتعارض مع القانون الأعلى . مكتوباً كان هذا القانون أو غير مكتوب .. ويؤخذ على هذه النظرية أن المبادئ غير المسطورة تكون دائماً محل اختلاف وجهات النظر وتباين الآراء ، كما أنها تكون محلاً للتطور تبعاً لتطور الروابط الاجتماعية ، ولضرورات التضامن الاجتماعي ، ولانظار أناس فيما هو حق وعدل .. فهي نظرية فلسفية لا تصلح أساساً للنظر والفصل في دستورية القوانين في مجال التطبيق العملي ، ومن ثم تكون الوسيلة المأمونة في رقابة دستورية القوانين هي الرجوع إلى النصوص الدستورية المكتوبة دون غيرها من المبادئ العليا المجردة .

ولقد رجح هذا الرأي وساد في جميع الدول التي اخلت بنظام رقابة دستورية القوانين .. فلم تعرف غير الدستور المكتوب مرجحاً لهذا النظام ولم تأخذ بنظرية القانون الأعلى التي يؤمن بها العميد « ديجي » ، ولعلنا في مصر أجدر بإطراح هذه النظرية .. ذلك لأن اليشاق قد كفانا مشقة الرجوع إلى مبادئ نظرية مجردة ، فقد تضمن أصولاً وقواعد ومبادئ سطحتها في دفتيه ، وهذه تفتي الجهة القائمة على رقابة دستورية القوانين .. فما لم يتضمنه الدستور من مبادئ يرجع في شأنه إلى اليشاق ، وهو الوثيقة الأساسية العليا التي نستمد منها جميع القواعد الدستورية والقانونية .. فإذا تعارضت هذه القواعد مع مبادئ اليشاق وجب أعمال هذه المبادئ وتقليبها على ما عداها دستوراً كان أم قانوناً ، وذلك دون الرجوع لآية مبادئ نظرية مجردة .

وبلاحظ أن العيوب التي تعيب القوانين وتبرر رقابته تعال العيوب التي تعيب القرار الإداري وتبرر رقابته .. وتلخص هذه العيوب في عيبتين :

**أولهما :** عيب مخالفة القانون للدستور ..  
**وثانيهما :** عيب مخالفة القرار الإداري للقانون .

**ثانيهما :** عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية بالنسبة إلى القانون ..  
وبقائه عيب الانحراف في استعمال السلطة الإدارية بالنسبة إلى القرار الإداري .

ويتعلق العيب الأول بثلاثة أركان من أركان

دستورية القوانين .. فمنها ما جعلها رقابة سياسية تتولاها هيئات سياسية مثل بعض الدول الاشتراكية ، وفي طليعتها الاتحاد السوفيتي ، حيث يتولى مجلس السوفيت الأعلى سلطة الاشراف على تنفيذ الدستور الاتحادي واتخاذ الاجراءات التي تكفل اتفاق دساتير الجمهوريات مع نصوصه ، ثم **الدستور اليوغوسلافي** الصادر في سنة ١٩٦٣ حيث ينص في الباب السابع منه تحت عنوان مبدأ الدستورية والشرعية على أن « حماية الدستورية والمشروعية لازمة لتحقيق العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والأهداف السياسية المينة في الدستور والقانون ، ولضمان وحدة النظام القانوني ، ولضمان حقوق وحرريات الانسان والمواطن وحقوق الادارة الذاتية وغيرها من حقوق المنظمات والوحدات الاجتماعية والسياسية المختلفة » .

وفي خصوص تعارض القوانين والدساتير نظمت المادة ١٤٩ من هذا الدستور أولويات أوجبت العمل بها .. فإذا تعارض دستور جمهوري مع دستوري يوغوسلافيا وجب تطبيق هذا الأخير .. وإذا تعارض قانون جمهوري مع قانون اتحادي وجب تطبيق هذا الأخير .. وذلك حتى تفصل المحكمة الدستورية في الأمر والمحكمة إذا قدرت أن القانون المطلوب منها تطبيقه غير دستوري أن تقترح لدى المحكمة العليا المختصة تحريك اجراءات الرقابة على دستورية القانون .

**وفي ألمانيا الديمقراطية** كانت تتولى رقابة دستورية القوانين في ظل دستورها الصادر في ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٩ لجنة ينتخبها مجلس الشعب لمدة انتخابه وتمثل فيها جميع الشعب البرلمانية بحسب حجمها ، وذلك فضلا عن ثلاثة أعضاء من المحكمة العليا للجمهورية ، وثلاثة من الخبراء الألمان في القانون السياسي .. وتختص هذه اللجنة فضلا عن التحقق من الصفة الدستورية لقوانين الجمهورية بفحص الخلافات الدستورية بين الجمهورية والولايات والمسائل التي تمس اتفاق قوانين الجمهورية مع قوانين الولايات ، وتضع اللجنة تقريرا عن هذه المسائل ، وتقدمه الى مجلس الشعب للبت فيه .. وقراره ملزم للجميع .. ويتولى هذا المجلس الفصل فيما يتعلق بتنفيذ قراره ، كما يتولى اثبات الطابع غير الدستوري للاجراءات التي تتخذها الحكومة وجهات الادارة باعتبار ذلك جزءا من مهمته الأصلية في الاشراف على هذه الجهات .

ولا تجوز إثارة موضوع دستورية القوانين

أو مناقشتها الا بناء على طلب ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ، أو هيئة الرئاسة أو مجلس الدولة للجمهورية أو الحكومة « المادة ٦٦ من دستور ألمانيا الديمقراطية الصادر في ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٩ » .

وفي ٨ من ابريل من هذا العام ( ١٩٦٨ ) صدر دستور ألمانيا الديمقراطية الحالي فعدل من هذا التشريع تعديلا جوهريا وأحل مجلس الدولة محل اللجنة الدستورية المشار اليها في رقابة دستورية القوانين .

اذ تنص الفقرة الثالثة من المادة ٨٩ من هذا الدستور على أنه « لا يجسوز للمراسيم القانونية أن تعارض مع الدستور - ويختص مجلس الدولة بالفصل في صحة دستورية هذه المراسيم اذا ثار شك حولها » - كما يختص بتفسير الدستور والقوانين تفسيراً ملزماً وله حق الاشراف على دستورية أعمال المحكمة العليا والمدعي العام وشرميتها - ومجلس الدولة جهاز من أجهزة مجلس الشعب ينتخبه هذا المجلس لمدة أربع سنوات ويؤلف من رئيس ونواب للرئيس وأعضاء وسكرتري - ويؤخذ من ذلك أن نظام رقابة دستورية القوانين في ألمانيا الديمقراطية لا يزال نظاما سياسيا رغم ما طرأ عليه من تعديل جوهرى .

وقد أخذت فرنسا بنظام الرقابة السياسية على دستورية القوانين وحظرت هذه الرقابة على المحاكم ، وذلك منذ تولت لورتها مهمة الحكم في عام ١٧٧٩ .. فقد كانت المحاكم الفرنسية القديمة التي كانت تسمى برلمانات تتصدي للقوانين ، وتقضى بالغاها ، وتعطل تنفيذها ، مما أثار سخط رجال الثورة ، فسُنوا قوانين تحظر على المحاكم التصدي للتشريعات التي تضعها السلطة التشريعية وبحث دستورتها ومنها القانون رقم ١٦ الصادر في ٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ الذي حظر على المحاكم أن تتدخل بطريق مباشر أو غير مباشر في عمل السلطة التشريعية أو تعطل تنفيذ القوانين التي تصدرها هذه السلطة ، وقد ردد هذا المعنى الدستور الفرنسي الصادر في ٣ من سبتمبر سنة ١٧٩١ كما قضت المادة ١٢٧ من قانون العقوبات الفرنسي بعقاب كل قاض يتدخل في عمل السلطة التشريعية أو يعطل تنفيذ القوانين .. وقد عارض جمهور الفقهاء الفرنسيين هذا المبدأ ، ومنهم هوريزو وديجي وبارثلي وبورجار ونوبلان ، مؤيدين رقابة القضاء لدستورية القوانين للأسباب التي تقدم ذكرها ولأن موقف المحاكم الفرنسية الحديثة مغاير لموقف المحاكم

فإذا قرر عدم دستورية تشريع مما يختص بنظره ، امتنع إصداره أو تطبيقه وقرارات المجلس ملزمة للسلطات العامة ولجميع السلطات الإدارية والقضائية ... وفضلا عن ذلك يختص المجلس الدستوري بالفصل في المنازعات الخاصة بصحة انتخاب النواب والشيوخ ، ويشرف على سلامة إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية ، ويفحص الطعون ويعلن نتائج الاقتراح ، كما يشرف على صحة عمليات الاستفتاء ويعلن نتائجها « المواد من ٥٦ - ٦٣ من الدستور الفرنسي الصادر في ٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ » .

ويؤخذ مما تقدم أن نظام الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا لا يزال نظاما سياسيا ، ويتميز عن غيره من نظم الرقابة بأنه نظام رقابية سابقة على التشريعات ، فهو إجراء مكمل لعمل السلطة التشريعية يجري في مرحلة تالية لقرار التشريع وقبل إصداره على خلاف ما تجري عليه نظم الرقابة ، حيث تجري عادة بعد صدور التشريع ، وتطبيقه عملا تطبيقا يكشف عن عيوبه .

ولقد حرت في فرنسا محاولات للدول من نظام الرقابة السياسية للقوانين إلى نظام الرقابة القضائية ، وأعدت مشروعات قوانين بإنشاء محكمة دستورية هيا تختص بالنظر والفصل في دستورية القوانين ، ولكن وقعت المحاولات عند هذا الحد ، ولم يكتب لها النجاح .

**والصورة الثانية من صدور الرقابة على دستورية القوانين ، هي الرقابة القضائية ، وهي الوسيلة الحاسمة لحماية مبدأ الشريعة وضمان سيادة القانون ، ولهذا أخذ بها كثير من الدول وعلى الخصوص الدول ذات النظام الاتحادي ، حيث تظهر الحاجة إليها للفصل في المنازعات الدستورية التي تقوم بين الحكومة المركزية والولايات ، أو بين هذه الولايات بعضها البعض .**

ولقد كانت الولايات المتحدة الأمريكية اسبق الدول إلى الأخذ بهذا النظام ، فقد كان القضاء الأمريكي يراقب دستورية القوانين منذ عهد سابق على صدور دستورها ، فلما صدر هذا الدستور سنة ١٧٨٧ لم يتضمن نصا صريحا يخول المحاكم سلطة النظر في دستورية القوانين ، ولكن القضاة الأمريكي وعلى رأسه المحكمة الاتحادية العليا أقر لنفسه حق النظر في دستورية القوانين ، استنادا إلى المادتين الثالثة والسادسة من الدستور ، إذ تحدد المادة الثالثة اختصاص السلطة القضائية بأن يشمل كل خصومة يمكن أن تنشأ من تطبيق الدستور أو قوانين الولايات المتحدة ، كما تضي المادة السادسة بأن قانون البلاد الأعلى يتألف من

التقدمة الذي حمل المشرع على أن يحظر عليها النظر في دستورية القوانين .. ولما صدر دستور سنة ١٩٤٦ قضى بإنشاء لجنة دستورية برئاسة رئيس الجمهورية ، ويشترك في عضويتها رئيس مجلس الجمهورية ، ورئيس الجمعية الوطنية ، وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها ، وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .. ويكون اختيار هؤلاء الأعضاء وفقا للتمثيل النسبي للأحزاب المختلفة في المجلسين ، ويدل تشكيل اللجنة على هذا النحو على أن إنشاءها كان ثمرة مساومات سياسية بين الأحزاب المختلفة التي شاركت في وضع الدستور في الجمعية التأسيسية ، وقد وضع بعضها يرى أن رقابة دستورية القوانين هي الضمان الطبيعي لمبدأ سيادة القانون وحرية الأفراد وحقوقهم ، بينما رأى البعض الآخر أن هذا النظام يتعارض مع الديمقراطية ، وأنه يضع قيدا خطيرا على إرادة الشعب التي يمثلها نوابه المنتخبون .

وكان اختصاص هذه اللجنة مقصورا على مجرد بحث القانون إذا قام بشأنه خلاف بين المجلسين التشريعيين ، وذلك لتفريق بينهما . فإذا لم توفق لذلك أصدرت قرارها في الخلاف خلال خمسة أيام من تاريخ رفع الأمر إليها .. فإذا رأت خلافا بين القانون والدستور ، فاتها تقرير تعديل الدستور كي يتفق مع القانون ، ولهذا وصف بعض الفقهاء هذا النظام بأنه نظام الرقابة على الدستور لا على القانون « المادتان ٩١ ، ٩٢ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ » .

وفي ٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ صدر الدستور الفرنسي القائم ، فأحل محل اللجنة الدستورية المشار إليها مجلسا دستوريا يؤلف من تسعة أعضاء تستمر عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد ، ويشترك في تعيين أعضائه رئيس الجمهورية ، ورئيس الجمعية الوطنية ، ورئيس مجلس الشيوخ ، فيعين كل منهم ثلاثة أعضاء ، ويعتبر رؤساء الجمهورية السابقون أعضاء في المجلس مدى الحياة بحكم القانون ، ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري ، ويختص هذا المجلس بتقرير مسددي مطابقة القوانين الأساسية ولوائح المجالس البرلمانية للدستور ، ويجب أن تعرض هذه التشريعات عليه قبل إصدارها لهذا الغرض ، ويكون عرضها بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس أي من المجلسين التشريعيين .. ويجب على المجلس الدستوري أن يبدى رأيه في مدى شهر ،

ليس ثمة شك في أن نظام الرقابة القضائية اُجِدى في تحقيق الفرض من رقابة دستورية القوانين من نظام الرقابة السياسية ، ذلك لأن جهات الرقابة السياسية تشكلها غالبا المجالس التشريعية لمدة انتخابها ، بل يراعى في هذا التشكيل في بعض الدول تمثيل الأحزاب حسب حجمها في المجلس التشريعي ، ومن ثم تصبح تابعة لهذا المجلس ، تسيطر عليها الاتجاهات التي تسيطر عليه ، وتفقد بذلك سبب وجودها وهو الرقابة على دستورية التشريعات التي تسنها ..

يضاف الى ذلك ما تتميز به المحاكم الدستورية وجهات القضاء عامة من حصانة واستقلال عن الأحزاب السياسية يكفل لها الحيطة المطلوبة والتجرد في أحكامها .

### أنواع الرقابة القضائية لدستورية القوانين ووسائلها

الرقابة القضائية لدستورية القوانين نوعان .. رقابة موحدة « مركبة » ، ورقابة غير موحدة « لا مركبة » .

والرقابة الموحدة تتولاها جهة قضائية واحدة ، قد تكون المحكمة العليا في النظام القضائي العادي ، وقد تكون محكمة دستورية ينشئها الدستور خاصة للنظر والفصل في دستورية القوانين ، وترفع إليها الشكاوى في القوانين بدعاوى أصلية تحكم فيها بالفائتها وإبطالها إذا تبين أنها غير دستورية » وقد قدما أمثلة الدول التي أنشئت بها محاكم دستورية » .

والرقابة غير الموحدة وتتولاها جهات القضاء العادي على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، كما هو متبع في الولايات المتحدة الأمريكية ، وللمراس المحاكم رقابتها هذه أثناء نظر الدعاوى التي تطرح عليها للفصل فيها ، وذلك حين يتقدم أحد الخصوم في الدعوى بدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه فيها .

ويؤخذ مما تقدم .. أن رقابة دستورية القوانين تتم بأحدى وسيلتين :

#### الوسيلة الأولى :

هي وسيلة الدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه في إحدى الدعاوى ، وهي الوسيلة التي بدأت بها رقابة دستورية القوانين ، ولا تزال متبعة حتى اليوم في البلاد التي لم تأخذ بعد بنظام المحاكم الدستورية .

وتجرى الرقابة بهذه الوسيلة حين يتقدم أحد الخصوم في الدعوى بدفع بعدم دستورية

دستور الولايات المتحدة وقوانينها التي تسن وقد استخلصت المحاكم من هذين النصين أن القضاء مكلف بتطبيق الدستور والقوانين التي تسن وفقا له . فإذا تعرضت هذه القوانين مع الدستور وجب على القاضي تطبيق الدستور دون القوانين العادية .

وقد انتقل نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين من الولايات المتحدة الأمريكية إلى القارة الأوروبية ، وكانت النمسا سبق الدول الأوروبية إلى الأخذ بهذا النظام ، فأنشأت أول محكمة دستورية في أوروبا ، ثم حلت حذوها ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا في ذلك الوقت فأنشأت كلتاهما محكمة دستورية .

ومن هذه البلاد الجرمانية .. انتقلت الفكرة إلى البلاد اللاتينية .. فأنشأت إسبانيا محكمة دستورية عليا بمقتضى دستورها الصادر سنة ١٩٤٦ .. كما أنشأت إيطاليا بدستورها الصادر في ٢٧ من ديسمبر سنة ١٩٤٧ محكمة دستورية تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والتدابير التي لها قوة القانون ، كما تختص بالفصل في تنازع الاختصاص بين الدولة والأقاليم ، وبين الأقاليم بعضها البعض « مادة ١٢٤ من الدستور تحت عنوان الضمانات الدستورية » .

وفي **ألمانيا الغربية** .. أنشئت المحكمة الدستورية الاتحادية وتختص بالفصل في المسائل الآتية :

١ - المنازعات التي تقوم بشأن مطابقة قانون اتحادي أو قانون ولاية من الولايات للدستور من الناحية الشكلية ، أو بشأن مطابقة قانون ولاية لأى قانون اتحادي آخر ، وذلك بناء على طلب حكومة الاتحاد ، أو حكومة إحدى الولايات ، أو ثلث أعضاء مجلس النواب .

٢ - الخلاف حول حقوق وواجبات كل من الاتحاد والولايات ، وعلى الخصوص فيما يتعلق بتنفيذ الولايات لقانون اتحادي ، وتطبيق الرقابة الاتحادية .

٣ - المنازعات الأخرى المتعلقة بالقانون العام ، والتي تقوم بين الاتحاد والولايات ، أو بين الولايات المختلفة ، أو داخل إحدى الولايات .

٤ - تفسير الدستور عند الاختلاف حول مدى حقوق وواجبات إحدى الهيئات الاتحادية ، أو الهيئات الأخرى صاحبة الشأن التي تتمتع بحقوق خاصة بمقتضى هذا الدستور ، أو بمقتضى اللائحة الداخلية لهيئة اتحادية عليا « المادة ٩٣ من دستور ألمانيا الاتحادية الصادر في ٢٣ مايو سنة ١٩٤٩ تحت عنوان السلطة القضائية » .

**مزايا هذين المنصرين ، وهى مزايا لازمة للنهوض  
بمهمة الفصل في المنازعات الخطيرة المتعلقة  
بمستورية القوانين ، حيث يحبس رجال  
السياسة ممن بلغوا مرتبة النضج السياسى الى  
جانب رجال القضاء لاحتكم في هذه المنازعات  
بالروح العملى الذى صقلته تجارب السياسة  
ومشاكلاتها ، والروح الفقهى القانونى الذى  
يسيطر على رجال القضاء ،**

وتختلف الدول في صدد حق الطعن بعدم  
دستورية القوانين ، فمنها ما حرمه على الأفراد ،  
وفى طبيعتها الدول التى اخذت بنظام الرقابة  
السياسية ، مثل فرنسا حيث لا يجوز اثاره  
موضوع دستورية القوانين الاساسية ولوائح  
المجالس البرلمانية امام المجلس الدستورى ليقدر  
مدى مطابقتها للدستور الا بناء على طلب رئيس  
الجمهورية ، او رئيس أحد المجلسين التشريعيين .

ومنها بعض الدول التى اخذت بنظام الرقابة  
القضائية حيث قصرت هذا الحق على بعض  
الهيئات العامة على خلاف بينها في تحديد هذه  
الهيئات .. مثال ذلك :

**النمسا ..** اذ حرم دستورها الأفراد من  
حق الطعن بعدم دستورية القوانين وقصره على  
الحكومة المركزية والحكومات الإقليمية ، وعلى  
المحكمة نفسها في احوال خاصة وبشروط خاصة .

**ويمتاز الدستور الإيطالى والأسباني بمنح  
الأفراد حق الطعن في دستورية القوانين ..**  
اذ يخول الدستور الإيطالى الأفراد حق الطعن  
في دستورية القوانين وذلك في صورة دفع  
بتقدمونه به الى المحاكم اثناء نظر منازعاتهم ، فاذا  
رأت المحكمة أن الفصل في الدعوى المطروحة عليها  
يتوقف على الفصل في دستورية القانون المراد  
تطبيقه فيها وجب عاجها وقف السير في اجراءات  
الدعوى ، واحالة النزاع حول دستورية القانون  
الى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه .

**أما الدستور الأسباني** فانه يخول الأشخاص  
الطبيين والأشخاص الاعتبارية حق الطعن  
مباشرة بعدم دستورية القانون امام المحكمة  
الدستورية العليا .

وقد ثار خلاف حول اختصاص القضاء  
المادى بالنظر في موضوع دستورية القانون اذا  
اثير امامه بطريق الدفع الفرعى مع قيام محكمة  
دستورية تختص بالفصل في هذا الموضوع ،  
وتقضى بالفناء القانون اذا رأت أنه مخالف  
للدستور ، ولا تقف عند حد الامتناع من تطبيقه  
في الدعوى المطروحة عليها كما تفعل المحكمة  
المادية عندما يثار امامها الموضوع بطريق الدفع  
الفرعى .

القانون المراد تطبيقه فيها ، وشأن هذا الدفع  
شأن غيره من الدفوع التى تثار في الدعوى ..  
ومن ثم يتعين على المحكمة الفصل فيه اما  
برفضه ، واعتبار القانون دستوريا ، واما بقبوله  
واعتماد القانون غير دستوري ، وفى الحالة  
الآخيرة لا تقضى المحكمة بالفناء القانون او اطاله ،  
وانما تقف عند حد الامتناع عن تطبيقه في  
خصوص الدعوى المطروحة عليها فقط ، بحيث  
يظل القانون رغم ذلك نافذا كقانون من قوانين  
الدولة تطبقه المحاكم والهيئات العامة ، وقد  
ترى فيه المحاكم رأيا غير الذى رآته المحكمة  
الأولى ، وتطبقه فيما يطرح عليها من دعاوى ،  
ومرد ذلك الى ان امتناع المحكمة من تطبيق  
القانون في دعوى مطروحة عليها غير ملزم ولا مقيد  
لها ولا لغيرها من المحاكم والهيئات العامة على  
اختلافها .

### الوسيلة الثانية :

هى وسيلة الدعوى الأصلية التى ترفع الى  
المحكمة الدستورية مباشرة يطلب الفناء القانون  
المطعون في دستوريته ، وقد لجأت الدول الى  
هذه الوسيلة لعدم جدوى وسيلة الرقابة من  
طريق الدفع بعدم الدستورية ، لانها لا تحسم  
النزاع حول دستورية القانون ، مما شج  
الاضطراب في المعاملات ، ويزعزع الثقة في  
التشريعات .. وتمارس المحكمة الدستورية  
رقابتها لدستورية القوانين عن طريق دعوى  
أصلية ترفع اليها يطلب الفناء القانون المطعون  
في دستوريته ، فاذا تبين أنه مخالف للدستور  
قضت بالفائه بحكم قاطع حاسم لكل خلاف حول  
دستوريته ، مازم لجميع الأفراد والهيئات على  
السواء ، بحيث يمتنع تطبيق القانون أو تنفيذه  
مستقبلا .

وفنى عن البيان أن نظام القضاء الموحد  
الذى تتولاه محكمة دستورية واحدة تنشأ خاصة  
للنظر في دستورية القوانين والفصل فيها بحكم  
نهائى حاسم على النحو المتقدم ذكره .. أن هذا  
النظام يكفل تحقيق الأهداف التى تستهدفها  
رقابة دستورية القوانين من أيسر طريق وأقرب ،  
وحسبه أنه يجنب الحاكمين والمحكومين على  
السواء ما يترتب على تعدد الجهات المختصة  
بنظر دستورية القوانين ، واختلاف وجهات  
النظر بينها من اضطراب وصدم استفراد في  
المعاملات وفى الحقوق والمراكز القانونية .

**وفضلا عن ذلك .. فان نظام المحكمة  
الدستورية الواحدة يمتاز على نظام المحاكم  
المادية بأشترائك المنصر السياسى في عضويتها  
الى جانب المنصر القضائى ، فتجتمع بذلك بين**

العليا على القانون ، ولا تجاوز هذا الحد الى رقابة دستورية القانون رقابة موضوعية تتناول موضوع القانون ذاته وفحصه على مدى نصوص الدستور ومبادئه العامة للتحقق مما اذا كان مخالفا او غير مخالف لهذه النصوص والمبادئ .

وقد فرقت بعض الدول بين نوعي الرقابة المشار اليهما ، فعهدت برقابة القوانين من حيث الشكل الى المحاكم العادية ، لانها لا تقتضي اكثر من التحقق من توافر او عدم توافر الشروط الشكلية للقانون . اما رقابة القوانين من حيث موضوعها فقد وكلتها الى محاكم دستورية خاصة ، نظرا لما يقتضيه الفصل في دستورية القانون في هذه الحالة من استقصاء لنصوص القانون واحكام الدستور وروحه ومبادئه الاساسية .

وغنى عن البيان ان رقابة القوانين رقابة شكلية لا تخفى في تحقيق الهدف من رقابة دستورية القوانين ، وهو اقرار مبدأ الشرعية وسيادة القانون ، وكلاهما يقتضي ان يتفق القانون مع الدستور شكلا ونصا وروحا ، بحيث اذا صدر غير مستوف شروطه الشكلية او صدر مخالفا في احكامه الموضوعية لنص في الدستور او لروحه او لمبدأ من مبادئه الاساسية ، كان مشوبا بعيب مخالفة الدستور متعين البلغاء .

ان رقابة دستورية القوانين عمل خطير ، لانه يتصدى لاهم أعمال السلطة التشريعية . . وقد ينتهي الى الفناء ما تقرره من قوانين تنظم العلاقات بين الافراد والهيئات . . ومن اجل هذا جرى العمل في الدول التي وكلت الى قضائها المادى الفصل في الدفوع التي تثار امامه بشأن دستورية القوانين اثناء نظر الدعاوى المطروحة عليه - جرى العمل في تلك الدول الا يتصدى القضاء للفصل في هذه الدفوع الا اذا كانت دفعا جدية وكان الفصل فيها لازما حتما للفصل في الدعاوى الاصلية بحيث يكون الفصل في هذه الدعاوى متوقفا على الفصل في النزاع الدستوري .

كما جرى العمل في الدول التي انشأت محاكم دستورية خاصة للفصل في الدعاوى المتعلقة بدستورية القوانين الا تقبل هذه الدعاوى الا اذا توافر شرط المصلحة الجدية فيمن يرفعها .

ومرد ذلك كله الى ان الجهات القضائية - سواء اكانت محكمة دستورية عليا ام القضاء العادي - لا تمارس حقها في رقابة دستورية

اذ يرى البعض تخويل المحاكم العادية هذا الحق ، فاذا تقدم اليها أحد الخصوم بدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه فيها وجب عليها التصدي للفصل في هذا الدفع . فاذا رأت ان القانون المطعون فيه مخالف للدستور ، امتنعت من تطبيقه في الدعوى .

ويرى البعض الآخر ان انشاء محكمة دستورية يقتضي حتما اختصاصها دون سواها بالفصل في دستورية القوانين ، سواء اثبتت امامها عن طريق الدعوى الاصلية ، او عن طريق دفوع فرعية تحيلها اليها جهات القضاء العادي للفصل فيها .

وهذا الرأي الاخير يقوم على اساس سليم . . ذلك لان تعدد الجهات التي تتولى النظر في دستورية القوانين يستتبع حتما اختلاف وجهات النظر بينها في هذا الموضوع الخطير ، مما يهدد الاستقرار في المعاملات ، ويزعزع الحقوق والمراكز القانونية ، كما ان فصل المحاكم العادية في الدفوع لا ينهي ولا يحسم النزاع حول دستورية القوانين ، لانها تقف عند حد الامتناع من تطبيقها في الدعاوى التي تعرض عليها اذا رأت انها مخالفة للدستور ، فيظل امر هذه القوانين معلقا حتى يعرض على المحكمة الدستورية ، وقد تراخى هذا العرض ، ثم تقضى في امرها بغير ما قضت به المحكمة العادية ، فتهدر بذلك حقوق تربت على القضاء السابق ، وعلاج لهذا الاضطراب يتعين على المحاكم العادية اذا اثير امامها دفع بعدم دستورية قانون مطلوب تطبيقه في الدعوى المطروحة عليها ان تحيله الى المحكمة الدستورية للفصل فيه ، ولا يعني ذلك ان تحيل المحكمة العادية كل دفع يقدم اليها بشأن دستورية القوانين الى المحكمة الدستورية ، بل يتعين عليها الا تحيل هذا الدفع الا اذا كان دفعا جديا ، وكان الفصل في الدعوى المطروحة عليها معلقا على الفصل في دستورية القانون حتى لا يتخذ الخصوم من هذا الدفع ذريعة لتعطيل الفصل في القضايا .

### مدى سلطة المحكمة عند النظر

#### في دستورية القوانين

ان رقابة دستورية القوانين قد تقف عند حد الرقابة الشكلية للقانون المطعون فيه . . فيقتصر دور المحكمة عند الفصل في موضوع دستورية القانون على مجرد التحقق من توافر الشروط الشكلية في القانون ، مثل اقرار السلطة التشريعية بجميع هيئاتها وتصديق السلطة

ويبطله ، بحيث لا يطبق ولا ينفذ مستقبلاً ، لأنه حكم ملزم للجميع ، حكوماً ومحكومين على السواء .

وقد ثار خلاف حول تحديد تاريخ نفاذ أثر الحكم الصادر بالغاء القانون لعدم دستوريته ، إذ يرى البعض زوال أثر القانون المحكوم بعدم دستوريته بأثر رجعي من تاريخ نفاذه ، ووجه هذا الرأي أن اصلاح الأخطاء التي ترتبت على تطبيق القانون المخالف للدستور لا يتم على نحو يحقق العدالة إلا بأعداد جميع الآثار التي أسفر عنها تطبيقه من تاريخ العمل به .

ويرى البعض الآخر أن يكون زوال آثار القانون المحكوم بعدم دستوريته من تاريخ صدور الحكم فقط ، لا من تاريخ نفاذ القانون ، وهذا الرأي الأخير يعتمد على الرأي الأول بمعاملة الاعتبارات العملية التي تقتضي استقرار المعاملات وحماية الحقوق والراكم القانونية التي نشأت في ظل القانون المذكور ، وعلى الخصوص فقد يظل نافذاً مطبقاً سنين عديدة قبل الكشف عن عيب مخالفته للدستور فتكثر المعاملات التي تجري على أساسه ، والحقوق التي ترتب عليه ، وليس من العدالة إهدار هذه الحقوق .

على أن من القوانين ما يمس الحقوق والحريات ، ومنها قوانين العقوبات ، وليس ثمة شك في أن إلغاء هذه القوانين إذا صدرت مخالفة للدستور من تاريخ الحكم بالغائها فقط يترتب عليه آثار خطيرة تمس حقوقاً مقدسة ، ومن ثم ينبغي أن يكون تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء هذه القوانين بأثر رجعي يرد إلى تاريخ نفاذها ، وذلك حماية للحقوق والحريات .

وقد نهج القانون الإطالي الخاص بالمحكمة الدستورية هذا النهج ، حيث فرق بين القوانين المحكوم بالغائها على النحو المتقدم ، فقضت المادة « ٣٠ » منه بأن الإجراءات التي تقرر المحكمة الدستورية عدم دستورتها لا يجوز تطبيقها ابتداء من اليوم التالي لنشر قرارها ، فإذا حدث أن صدر حكم نهائي بإدانة وفقاً لهذه الإجراءات وجب وقف تنفيذه وكذا كل ما يترتب عليه من إجراءات .

### تشكيل المحاكم الدستورية

يختلف تشكيل المحاكم الدستورية من دولة إلى أخرى ، ولكن التشكيل الغالب في الدول التي أخلت بهذا النظام يقول على أشراك عناصر سياسية مع العناصر القضائية في تشكيل هذه

القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية بمقتضى حق لها في الإشراف على أعمال هذه السلطة ، فذلك أمر ممتنع محظور بنصوص الدستور التي حددت لكل سلطة اختصاصها تحديداً واضحاً يجب عليها ألا تتجاوز وتعتدى على اختصاص سلطة أخرى ، وإنما تمارس الجهات القضائية حقها في رقابة دستورية القوانين ، باعتبارها جزءاً من وظيفتها القضائية حين يتعارض القانون مع الدستور ، فيتعين عليها عندئذ البت في هذه المسألة ، وذلك بتغليب حكم الدستور بوصفه القانون الأعلى على حكم القانون العادي .

والأصل في القوانين التي تسنها السلطة التشريعية أنها صدرت في حدود الدستور . ومن ثم يتعين على القضاء عند فحص دستورية القوانين أن يلتزم بمقتضى هذه الرقبة ، ولا يخرج عليها إلا إذا كان التعارض بين القانون والدستور تلعاضاً بينا واضحاً بحيث يستحيل التوفيق بينهما .

كما يتعين على المحكمة ألا تراقب القوانين إلا من الوجهة الفنية القانونية . ومن ثم ينبغي عليها ألا تناقش ملازمة التشريع أو حكمته أو صلاحيته الاجتماعية أو السياسية . لأن ذلك كله مما يدخل في صميم اختصاص السلطة التشريعية وتقديرها المطلق ، كما ينبغي أن تتفحص المحكمة عند ظاهر النصوص ولا تتجاوزها بحثاً عن البواطن التي حملت السلطة التشريعية على سن التشريع .

### أثر الحكم بعدم الدستورية على القانون المخالف للدستور

قدما أن الدفع بعدم دستورية القانون أمام المحاكم العادية أثناء نظر نزاع مطروح عليها لا ينحل هذه المحاكم حق القضاء بإلغاء القانون ، وإنما يخلوها فقط أن تمتنع من تطبيقه إذا رأت أنه غير دستوري ، ولا يترتب على قضائها هذا أي أثر على القانون غير الدستوري إلا في خصوص الدعوى التي امتنعت المحكمة من تطبيقه فيها ، استناداً إلى عدم دستوريته ، فيظل رغم ذلك قانوناً نافذاً قد ترى فيه المحاكم الأخرى غير ما رآته المحكمة الأولى ، فتنطبق فيما يعرض عليها من دعاوى .

والأمر مختلف بالنسبة إلى أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية بإلغاء القوانين لعدم دستوريته ، ذلك لأن هذا الحكم يعمو أثر القانون



وتعيينات استثنائية ، وذلك فيما تضمنته مادته السابعة من عدم سماع الدعاوى التى ترفع الى جهات القضاء .

وقد قضت المحكمة فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٤٨ فى هذا الدفء باختصاص المحاكم بالنظر فى دستورية القوانين ، بله الراسم بقوانين ، مستندة فى ذلك الى ان القانون المصرى قد خلا من اى نص يحظر على المحاكم التصدى لبحث دستورية القوانين ، سواء من ناحية الشكل او من ناحية الموضوع ، يضاف الى ذلك ان المحاكم تختص بحكم وتفيها القضائية بتطبيق القوانين فيما يعرض عليها من منازعات ، ومن ثم فهى تملك الفصل عند تعارض القوانين فى ايها هو الواجب التطبيق ، اذ لا يعدو ان يكون هذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشملها سلطة المحكمة فى التقدير وفى الفصل ، لان قاضى الأصل هو قاضى الفرع .

ولما كان الدستور هو القانون الأعلى .. فانه يضمن على المحكمة عند تعارضه مع قانون عادى ان تطبق حكمه وتنفذ القانون ، وذلك اعمالا لجدا سيادة الدستور وسموه على القانون العادى .

وبهذا الحكم .. اقرت المحكمة حق القضاء فى بحث دستورية القوانين متى اقتضى ذلك الفصل فى الدعاوى المطروحة عليها ، فاذا اسفر هذا البحث عن عدم دستورية القانون المطلوب تطبيقه فيها وقفت المحكمة منه موقفا سلبيا لا يمس كيانه ، وذلك بالامتناع عن تطبيقه فى خصوص الدعوى المطروحة عليها فقط ، بحيث يظل رغم ذلك قائما نافذا كقانون من قوانين الدولة تطبقه المحاكم وتنفذه هيئات الدولة واجهزتها المختلفة .

واطردت احكام القضاء على هذا النحو .. وكان مثال النزاع الدستورى فى الدعاوى التى عرضت عليه خصوصا تضمنتها بعض القوانين يقضى بتحسين قرارات ادارية معينة ، وذلك بحظر الطعن فيها امام اية جهة من جهات القضاء .. ولكنها عدلت بعد ذلك عن هذا الراى ، مستندة الى ان المشرع الدستورى قد فوض المشرع العادى فى تريبج جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها .. ولما كان حظر الطعن فى القرارات الادارية امام جهات القضاء لا يخرج عن حدود ذلك التفويض ، ومن ثم يكون هذا الحظر غير مخالف للدستور .. وهذا الراى مردود بان المشرع الدستورى فوض المشرع

المحاكم ، وذلك تحقيقا للافسادة من مزايه هذين العنصرين على النحو الذى تقدم ذكره .

وتسهم السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية غالبا فى اختيار أعضاء هذه المحاكم ، ومن الدول ما اشرك السلطة القضائية فى هذا الاختيار . مثال ذلك :

**ايطاليا ..** اذ يقضى دستوروا الصادر فى ٢٧ من ديسمبر سنة ١٩٤٧ بان تشكل المحكمة الدستورية من خمسة عشر قاضيا يعين رئيس الجمهورية للهم ، ويعين البرلمان الثلث فى جلسة مشتركة ويعين رجال القضاء العادى والادارى الثلث ، ويختار قضاة المحكمة من رجال القضاء العالى والادارى ومن بين اسئلة القانون فى الجامعات والمحامين الذين امضوا عشرين سنة فى المهنة ، وتنتخب المحكمة رئيسها من بين اعضائها .

**وفى ألمانيا الاتحادية ..** تشكل المحكمة الدستورية الاتحادية من قضاة اتحاديين واعضاء آخرين ، وينتخب مجلس النواب نصفهم بأغلبية ثلثي أعضائه .. وينتخب مجلس الولايات النصف الآخر بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه .

وليس من شك فى أن اشراك السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية فى اختيار أعضاء المحاكم الدستورية يكفل لها من الاستقلال والحصانة والأهلية ما يمد لها سبيل النهوض بمهمتها الخطيرة التى تتصل غالبا بهذه السلطات ، فتجعل منها حكما مستقلا محايدا بينها .

يؤيد هذا النظر أن كثيرا من المحاكم الدستورية يختص فضلا عن رقابة دستورية القوانين بالفصل فى تنازع الاختصاصات بين سلطات الدولة وهيئاتها المختلفة ، مما يبرر اشراك سلطات الدولة الثلاث فى اختيار أعضائها .

### رقابة دستورية القانون فى القضاء المصرى

شهد القضاء المصرى - على اختلاف أنواعه ودرجاته - دفوما بعدم دستورية القوانين التى يطلب إليه تطبيقها فى الدعاوى المطروحة عليه .. وقد التزم ازاء هذه الدفوع موقف الحذر فلم يعرض لموضوع دستورية القوانين بقضاء حاسم حتى عام ١٩٤٨ حيث أثير الموضوع امام محكمة القضاء الادارى بمجلس الدولة عندما قدم اليها عند نظر القضية رقم ٦٥ لسنة واحد قضائية دفع بعدم دستورية المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٤ الخاص بالغاء ترقيبات وعلاوات

العادي في تنظيم حق التقاضي ، وذلك بترتيب جهات القضاء ، وتحديد اختصاصها ، والفرق واضح بين هذا الهدف وبين إلغاء حق التقاضي ، فقد صدر التفويض الدستوري للمشرع العادي في خصوص تنظيم هذا الحق لا لاهدائه .

وبين من ذلك ان القضاء تردد في تقرير حقه في رقابة دستورية القوانين ، والتزم جانب الحذر ازاء الدفع بعدم دستورية القوانين ، مما يقتضي تدخل المشرع الدستوري لحسم هذا الموضوع ، وتقرير حق القضاء في رقابة دستورية القوانين بخصوص صريحة قاطعة .

**ولقد استجاب بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ لهذه الحاجة .. فتضمن فيما تضمنه من مبادئ وأسس للدستور الجديد ، مبادئ يقضي أولها بإنشاء محكمة دستورية عليا يكون لها الحق في تقرير دستورية القوانين وتطبيقها مع الميثاق والدستور ، ويقضي المبدأ الثاني بحظر النص في أي إجراء للسلطة على عدم جواز الطعن فيه أمام القضاء .**

وكلا المبدأين فتح مظيم مبين في تاريخ سيادة القانون في الجمهورية العربية المتحدة .

ذلك لأن إنشاء المحكمة الدستورية العليا ينطوي على اصلاح عميق بالغ الأثر في نظامنا الدستوري والقانوني ، وبسبب ثغرة بارزة في هذا النظام .

واختيار نظام المحكمة الدستورية العليا لرقابة دستورية القوانين .. يعني أولا إشار نظام الرقابة القضائية لدستورية القوانين وقد بينا فيما تقدم مزايا ذلك النظام . وبمعنى ثانيا عدم الاكتفاء برقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي لأنه لا يحسم النزاع الدستوري حول القانون المطعون فيه على نحو ما تقدم بيانه ، ويعني ثالثا إشار نظام رقابة دستورية القوانين من طريق الطعن فيها بدعوى أصلية ترغف مباشرة إلى المحكمة الدستورية العليا بطلب إلغاء القانون المطعون فيه ، ويكون قضاء المحكمة فيها قضاء حاسما يقر الأمر في نصابه القانوني الصحيح ، فاما ان تقر القانون وتنفى عنه شبهة مخالفة الدستور ، وأما ان تؤيد هذه الشبهة فتقضي بإلغاء القانون .. ومن ثم يزول كل أثر له في مواجهة الكافة حكما ومحتوفا .. وتلك أحدث وأسلم الوسائل التي انتهت إليها تجارب الأمم المتحضرة

التي سبقنا في هذا الميدان ، وهي أمضى سلاح لرقابة دستورية القوانين تمكينا وتأمينا ودعما لسيادة القانون . وإنشاء المحكمة الدستورية يقتضي اختصاصها دون سواها بالفصل في دستورية القوانين وتوحيداً للرأى في هذا الموضوع الخطير .. بحيث يتعين على المحاكم العادية اذا أثير أمامها دفع بعدم دستورية قانون مطلوب تطبيقه في دعوى مطروحة عليها أن تتف اجراءات الدعوى ، وتحيل الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه .. على أن يكون دفعا جديا يتوقف الفصل في الدعوى الأصلية على الفصل فيه .

ونرى في خصوص تشكيل المحكمة أن تؤلف من عناصر قضائية وأخرى سياسية .. فكلهما مناصر لازم للنهوض بالرسالة الخطيرة التي تحملها هذه المحكمة ، فهي رسالة ذات طابع قانوني سياسي في آن واحد .. كما نرى إشارك سلطات الدولة الثلاث في اختيار قضائها وتحويلها فضلا عن سلطة الفصل في المنازعات الدستورية التي تثور حول القوانين سلطة الفصل في تنازع الاختصاص بين السلطات المختلفة .. وهذا يقتضي أن تكون المحكمة هيئة مستقلة عن السلطات الثلاث ، فلا تتبع أحدها ، وذلك ضمانا لجديتها المطلقة ودرءا لشبهات الميل نحو هذه السلطة أو تلك .

والمبدأ الثاني يستهدف كفالة حق التقاضي للأفراد حماية لحقوقهم وحررياتهم . وذلك بتحريم النص في أي تشريع على عدم جواز الطعن في القرارات الإدارية المتصلة بموضوع هذا التشريع .

وغنى عن البيان أن رقابة القضاء هي دون سواها الوسيلة المجدية الفعالة التي تكفل للناس حقوقهم وحررياتهم ، وكل نظام أرسى الدستور أسامه ووضع القانون قواعده هو نظام يخضع بطبيعته لمبدأ سيادة القانون ، ومن ثم لرقابة القضاء .

كما ان منع سماع الدعوى أو حظر الطعن في القرارات الإدارية أمام جهات القضاء هو اعفاء للجهات الإدارية التي تصدر هذه القرارات من أية مسؤولية تتحقق في جانبها ، وحرمان للناس من حق التقاضي بشأن حقوقهم التي منحتها هذه القرارات .

ان الدساتير لا تنص غالبا على حق التقاضى ضمن حقوق الأفراد ، ولكن روح الدساتير وطبيعة الامور يقتضيان حتما تقرير هذا الحق . . . ذلك لانه الاداة او السلاح الذى يكفل الحياة والفاعلية لجميع الحقوق الأخرى ، فاذا حرمت هذا السلاح أصابها الشلل وغدت فى حكم المعدومة . . . وليس معقولا ولا مقبولا أن يخول الدستور للأفراد حقوقا دون أن يكفل لهم أداة تحقيقها وأعمالها ، والأفادة منها ، وهى أداة التقاضى . . . وشأن هذه الحقوق العامة كشأن الحقوق الخاصة التى يدين بها الأفراد بعضهم بعضا فلا قيمة لهذه الحقوق اذا لم يحمها حق الدائن فى رفع دعواه امام القضاء طالبا الزام مدينه باداء حقه اليه .

على أن إثارة هذا الخلاف بين أحكام القضاء حول دستورية النص على حظر الطعن فى القرارات الادارية أمام جهات القضاء يقتضى حسسه بنص دستورى يقرر حق التقاضى كضمان لجميع الحقوق الأخرى التى ينص عليها الدستور . . . وبهذا النص الصريح يمتنع على الهيئة التشريعية اقرار أى نص فى أى تشريع يمس حق التقاضى ، كما تسقط جميع الموانع الحاجبة لحق التقاضى ، وذلك بالفناء ما تضمنته القوانين من نصوص تقضى بحظر الطعن فى بعض القرارات الادارية أمام جهات القضاء . . . ولقد تضمن دستور ألمانيا الديمقراطية الصادر فى ٨ من ابريل سنة ١٩٦٨ - ولعله أحدث دستور فى العالم - نصا فى المادة ١٠٢ منه يقضى بعدم جواز منع أى انسان من قاضيه الشرعى .

وعلى أساس هذين البدائين السديدين تقوم سيادة القانون وطيدة ثابتة على دعائمتها الأصيلتين « رقابة القضاء على دستورية القوانين من ناحية ورقابته الكاملة على شرعية القرارات الادارية من ناحية أخرى » .

وليس من سبيل اقرب ولا إضمن من هذه السبيل لتحقيق المبادئ والأصول التى أرساها الميثاق كأساس لبناء المجتمع ، بحيث تستحيل هذه المبادئ الى نصوص ملزمة للحاكمين

والمحكومين على السواء ، ومن ثم يستقر الأمر ، وتعلو كلمة القانون فوق مراكز القوة وإرادة الأفراد .

ان الخطأ من طبيعة الانسان منذ دب على ظهر الأرض . تلك حقيقة خالدة لا يأتينا الرب من بين يديها ولا من خلفها لأنها من سنة الله ، ولن تجد لسنة الله تبديلا .

ولقد جهد الانسان منذ عرف الحق والباطل والخير والشر والصواب والخطأ . . . جهد فى سبيل اصلاح خطئه ، ومن أجل هذا شرع القوانين ، ومن النظم لتصلح من خطئه وتهديه سواء السبيل .

على ان هذه القوانين والنظم من صنعها ايضا ، ومن ثم فهى قابلة للخطأ كغيرها من أعمال البشر . ومن أجل هذا ايضا جهد الانسان لاصلاح ذلك الخطأ ، كما جهد لاصلاح أخطائه الأخرى ، وقد اثمرت جهوده فى هذه السبيل نظام رقابة دستورية القوانين ، ورقابة شرعية القرارات الادارية وكلاهما أقصى ما بلغه الجهد الدائب فى الأمم المتحضرة لاصلاح ما يعتري هذه القوانين والقرارات من خطأ .

### مراجع البحث

— رسالة الدكتور أحمد كمال أبو المجد فى رقابة دستورية القوانين .

— مبادئ القانون الدستوى للمرحوم الدكتور السيد صبرى .

— المبسوط فى القانون الدستوى للعميد ديجى .

— أبحاث منشورة بمجلة مجلس الدولة « الأعداد الأربعة الأولى » للدكتور عبد الرزاق السنهورى والدكتور عبد السلام ذهنى والاستاذ على السيد على .

— الموسوعة العربية للدساتير المالية التى أمدتها مجلس الأمة .

— أبحاث اللجنة التحضيرية لوضع الدستور الدائم .



# التظيم الثلاثى كوسيلة لمراقبة العمل الطبى

المستشفى - وهو المريض - بصورة متكاملة ،  
وعلى مستوى عال من الناحية الطبية .

ويعمل الجهاز الادارى للمستشفى - وعلى  
قيمته مجلس الادارة - على أحكام الرقابة على  
هذين النوعين من الخدمات ، والتأكد من  
وصولهما للمريض بدرجة مقبولة من الكفاءة ،  
وبأقل النفقات الممكنة .

ويباشر مجلس الادارة سلطته فى الرقابة  
على الأعمال الادارية ، ومدى كفاءتها ، وحسن  
قيامها بدورها فى مساعدة الخدمات الطبية  
والفنية عن طريق مدير المستشفى الذى يكل  
اليه المجلس السلطات الكافية واللازمة له لأداء  
عمله الادارى والرقابى ، وذلك فى حدود السياسة  
العامة والتعليمات واللوائح التى يصدرها  
المجلس . ويكون مدير المستشفى مسؤولاً أمام  
المجلس عن تنفيذ هذه السياسة ، وعن التأكد  
من أن المستشفى يقوم بأداء الخدمات المطلوبة  
منه ، طبقاً للمستويات ودرجات الكفاءة التى  
يقررها المجلس . ويحيط مدير المستشفى  
بمجلس الادارة علماً بنتائج تطبيق هذه السياسة  
عن طريق تمثيله فى المجلس ، وعن طريق التقارير  
الدورية والسنوية التى يرفعها اليه .

أما الرقابة على النوع الثانى من الخدمات ،

## ف المستشفى

يتميز المستشفى عن غيره من الهيئات  
والمؤسسات بنوعية الخدمات المختلفة التى  
يقدمها ، وبتعدد أنواع الأفراد والمهن الفنية التى  
تقوم بتقديم هذه الخدمات داخل اطار العام  
للمستشفى كوحدة متكاملة . ويقدم المستشفى  
نوعين أساسيين من الخدمات .

**أولهما :** الخدمات الطبية والفنية التى تقدم  
للمريض مباشرة .

**وثانيهما :** الخدمات التنظيمية والإدارية  
الكفيلة بحسن تنظيم العمل بالمستشفى ،  
والمساعدة على توصيل الخدمات الطبية التى  
تقدمها الهيئات الطبية والفنية بالمستشفى الى  
المريض . وواضح أن الغرض من كلا النوعين  
واحد ، وهو توفير الرعاية الطبية لمعميل

## د. احمد طاهر جعفر

أستاذ إدارة المستشفيات المساعد

المعهد العالي للصحة العامة

جامعة الإسكندرية

يوكل اليها مراقبة العمل الطبي داخل المستشفى، ومراقبة عمل الأطباء وجميع الأفراد ، وهذا ما اصطلح عليه « بالتنظيم الثلاثي للمستشفى »  
Hospital Tripartite-organization

والفرع من هذا الفرع هو دراسة ذلك التنظيم ، وشرح العلاقات التنظيمية والإدارية الواجب توافرها بين أقسامه الثلاثة ، ثم بيان كيفية قيام التنظيم بالأعمال والمراقبة ، ثم عرض لامكانية تطبيق النظام في بعض المستشفيات العامة بالجمهورية العربية المتحدة .

### أهمية مراقبة العمل الطبي ( الحاسبة الطبية )

ان من المتفق عليه أن مستويات مزاوله المهنة الطبية هي مستويات يضعها الأطباء بأنفسهم ، ثم يعمدون بعدم الإخلال بها في أثناء مزاولتهم للمهنة ، كما أن هذه المستويات تتغير بمرور الزمن ، تبعاً لتطور المهنة ، ولما يستجد ويستحدث من أساليب الوقاية والعلاج ، والطبيب في أثناء ممارسته المهنة في عيادته الخاصة ليست عليه رقابة طبية إلا ما يمليه عليه ضمه ، وما يشعر به من مسئولية تجاه مريضه الخاص . أما داخل المستشفى ، فالوضع يختلف اختلافاً كبيراً ، لأن الطبيب في هذه الحالة فرد في هيئة ، وذلك يستتبع انتقال جزء كبير من مسئوليته الفردية إلى المستشفى الذي

وهي الخدمات الطبية والتي يقدمها الأطباء مباشرة للمرضى ، فلا يستطيع مدير المستشفى - حتى إذا كان طبيباً - أن يقوم بها كفرد واحد على قمة التنظيم الإداري للمستشفى ، نظراً لطبيعة العمل الطبي بالمستشفى ، وتنوعه وتعدد التخصصات الطبية بدرجة يصبح معها من المستحيل على المدير الطبيب أن يلم بها ، أو أن يكون على درجة من الدراية الفنية التي تمكنه من إصدار قرارات فنية تتعلق بأداء الأطباء لعملهم بالمستشفى .

ولما كان من الضروري ، ولحسن أداء العمل، مراقبة عمل الأطباء ، فإنه يجب أن يوجد في المستشفى نوع من التنظيم الداخلي يقوم بمراقبة العمل الطبي في المستشفى ، والتأكد من أن كل فرد من أفراد الهيئة الطبية يؤدي عمله الطبي طبقاً للمستويات الطبية المعروفة والمقبولة والمتفق عليها ، ووفقاً للأنظمة التي يفهمها مجلس الإدارة بصفته السلطة العليا في المستشفى ، ويكون دور المجلس في هذا المجال هو التأكد من وجود ذلك التنظيم ، ومن أدائه للمهمة الموكلة إليه .

أي أن المستشفى - في هيكله الإداري - يتميز عن باقي الهيئات بضرورة وجود هيئة تنظيمية ثالثة ، إلى جانب مجلس الإدارة والمدير ،

المستويات وتعديلها حسب تطور المهنة ، فانه من البداية الا يستطيع محاسبة الأطباء على عملهم المهني في المستشفى غير طبيب أو أطباء مثلهم .

وتلجأ بعض المستشفيات ، ولا سيما المستشفيات الحكومية ، الى الاستعانة بطبيب خبير من الخارج بصفة دورية ، للتفتيش الفني ، وتقويم عمل الأطباء كمجموعة وكأفراد ، ويقوم برفع تقريره وتوصياته الى السلطة العليا في المستشفى ، وهي مجلس الإدارة أو الجهة الحكومية المسؤولة عن خدمات المستشفى . وتعرف هذه الطريقة « **بالمحاسبة الطبية الخارجية** » : External medical Audit غير أن هذه الطريقة غير شائعة ، ومشكوك في قيمتها لسببين :

**أولهما :** أن الخبير الخارجي يقوم بأعمال المراقبة في فترات متباعدة ، أي أنه لن تكون هناك مراقبة دائمة على العمل الطبي .

**وثانيهما :** أن هذا الخبير لن يكون في استطاعته - مهما تكن درجة كفاءته - إلا أن يتفحص جميع الأعمال الفنية في مختلف التخصصات الطبية .

أما الطريقة الأكثر شيوعاً ، فهي أن يقوم أطباء المستشفى أنفسهم بتقويم ذاتي مستمر لعملهم الفني ، يعرف بنظام « **المحاسبة الطبية الداخلية** » : Internal medical Audit . وذلك بأن يقوم الأطباء بتنظيم أنفسهم داخل المستشفى على شكل هيئة مستقلة ، يطلق عليها اسم « **هيئة الأطباء** » : medical staff . يكون لها رئيس وسكرتير وتنظيم ثابت في إطار الهيكل التنظيمي للمستشفى . ومن أهم وظائف هذا التنظيم وضع الأسس الكفيلة بالمراقبة الداخلية المستمرة ، وإحاطة السلطة العليا في المستشفى بنتائج هذه المراقبة بصورة مستمرة ودورية .

أي أن نظام المحاسبة الداخلية يخلق في المستشفى تنظيمًا ثالثًا ، هو « **تنظيم الهيئة الطبية** » : medical staff organization ، وهو تنظيم

يعمل فيه كهيئة مسؤولة عن تقديم خدمات على مستوى معين للمتفتحين ، ويصبح عمل الطبيب في هذه الحالة جزءاً من خدمة طبية متكاملة يلتزم المستشفى بأدائها للمريض الذي يلجأ إليه للحصول على هذه الخدمات . كما أن خطأ الطبيب الفني داخل المستشفى لا ينعكس عليه كفرد فقط ، بل ينعكس أيضاً على المستشفى كهيئة متكاملة ، ولذلك أصبح من الضروري فرض رقابة فنية على هيئة الأطباء في المستشفى ، وعلى أعضاء هذه الهيئة فرداً فرداً ، أي أنه يجب لضمان حسن أداء المستشفى لخدماته ، محاسبة الأطباء الذين يعملون به على أخطائهم الفنية ، وذلك بمراجعة أعمالهم ، وحساب أخطائهم طبقاً لمستويات معينة متفق عليها بين جميع أفراد الهيئة الطبية بالمستشفى . ويطلق على هذا النوع من المراقبة في بعض الأحيان اسم : « **المحاسبة الطبية Medical audit** » . وتتلخص أهمية المراقبة أو « **المحاسبة الطبية** » داخل المستشفى فيما يلي :

- ١ - تعتمد سمعة المستشفى بين متفعيه وبين المجتمع الذي يخدمه على نوع وكفاية الخدمة الطبية التي يقدمها .
- ٢ - يكون من نتيجة المحاسبة الطبية أن يعمل كل طبيب على رفع مستواه الفني ، ومستوى ممارسته للمهنة .
- ٣ - طرق المحاسبة الطبية - كما سيجيء بيانها فيما بعد - تعتبر فرصة عالمية للأطباء لزيادة خبراتهم ورفع مستواهم .
- ٤ - للمحاسبة الطبية أثرها في رفع كفاءة العمل بالمستشفى من الناحية الإدارية ، وربما يكون لذلك أثر في خفض نفقات العلاج بالنسبة للمريض ، أو خفض النفقات العامة للمستشفى .
- ٥ - ستميل المحاسبة الطبية على تقليل أخطاء الأطباء ، وبالتالي تقليل احتمال المسؤولية الجنائية التي قد تقع على المستشفى من جراء هذه الأخطاء .

**من الذي يقوم بالمحاسبة ؟ :**

لما كان الأطباء أنفسهم هم الذين يقومون بوضع مستويات مزاوله المهنة ، وتغيير هذه

له وظائف محددة ، ودور معين وعلاقات ثابتة  
يبقى أجزاء التنظيم الداخلى للمستشفى ،  
وبذلك تكتمل فى المستشفى صورة « التنظيم  
الثلاثى : tripartite organization » المكون من :

- ١ - السلطة العليا للمستشفى ، وهى  
مجلس الإدارة .
- ٢ - مدير المستشفى .
- ٣ - هيئة الأطباء .

#### أجزاء التنظيم الثلاثى :

وهنا لا يتسع المجال للدراسة تفصيلية لأجزاء  
التنظيم الثلاثى ، ولذلك سنقوم بسردها بإيجاز  
مع التركيز على الجزء الثالث ، وهو الخصاص  
بتنظيم الهيئة الطبية .

١ - مجلس إدارة المستشفى : وهو على  
قمة التنظيم الإدارى للمستشفى ، وبعد السلطة  
العليا فى المستشفى ، ومن أهم واجباته وضع  
الأسس والقواعد الكفيلة بأن يؤدى المستشفى  
وظيفته الأساسية ، وهى تقديم خدمة طبية  
كاملة ذات مستوى عال وباقل النفقات الممكنة .  
ومن أهم سلطات مجلس الإدارة مراقبة الأعمال  
الإدارية والفنية ومتابعة حسن أداء المستشفى  
لوظائفه . ويشكل المجلس لجانا متخصصة لوضع  
نظام وسياسة العمل فى أقسام المستشفى  
المختلفة ، كما يشكل لجنة تنفيذية لمباشرة العمل  
والتحضير لاجتماعات مجلس الإدارة .

ويباشر مجلس الإدارة سلطاته فى مراقبة  
الأعمال الإدارية بالمستشفى عن طريق مدير  
المستشفى الذى يكل اليه كل السلطات الكافية  
لإدارة المستشفى . أما مراقبة العمل الفنى  
وطريقة ممارسة الأطباء للمهنة الطبية فيباشرها  
مجلس الإدارة عن طريقين :

**أولهما :** وضع المستويات الخاصة بالأطباء  
المرخص لهم بمزاولة المهنة فى المستشفى ،  
وبطريقة ممارسة الأطباء لعملهم ، بحيث تكون  
هذه المستويات متفقة مع المستويات المتفق عليها  
فى مهنة الطب .

**وثانيهما :** خلق التنظيم الداخلى للهيئة

الطبية الذى سيباشر عملية المراقبة المستمرة ،  
ووضع الأسس والقواعد الكفيلة بأحاطة مجلس  
الإدارة علما بنتائج هذه المراقبة .

٢ - مدير المستشفى : وهو يمثل مجلس  
الإدارة ، والمفروض لتنفيذ السياسة العامة  
للمجلس ، وتطبيق النظم واللوائح التى يصدرها  
هذا المجلس . ويتبع مدير المستشفى من الناحية  
الإدارية جميع رؤساء الأقسام والوحدات  
بالمستشفى فى جميع أعمالهم ، الا فيما يختص  
بطرق علاج المرضى ، ونتائج هذا العلاج . ويكون  
مدير المستشفى مسئولا بصفة مباشرة أمام  
مجلس الإدارة ، وعليه أن يحيط المجلس علما  
وبصفة دورية بنتائج تطبيق السياسة التى  
يضعها المجلس : وهنا تجدر الإشارة الى أن  
مدير المستشفى ليس مسئولا أمام رئيس المجلس  
أو أى عضو من أعضائه ، ولكنه مسئول أمام  
مجلس الإدارة مجتمعا ، حيث أن المجلس يباشر  
سلطاته كهيئة ، وليس كمجموعة أفراد ذوى  
سلطات ومسئوليات محددة .

٣ - هيئة الأطباء : وهذه تشكل الجزء  
الثالث من التنظيم الداخلى للمستشفى ،  
وتختص بتنظيمها الداخلى - الذى يضع أسسه  
مجلس الإدارة - بمراقبة العمل الطبي للأطباء  
فردا فردا ، ومحاسبتهم على مستوى أدائهم  
لعملهم . كما تختص بتحليل نتائج العمل الطبي  
فى المستشفى كوحدة متكاملة ، ووضع الأسس  
الكفيلة بأداء المستشفى لواجبه على مستوى عال  
من الكفاءة .

وتشكل هيئة الأطباء - كما ذكرنا سابقا -  
تنظيما مستقلا داخل إطار المستشفى ، وعلى  
رأس هذا التنظيم رئيس يسمى « رئيس هيئة  
الأطباء » ، ويكون تعيينه من طريق الانتخاب من  
بين رؤساء الأقسام العلاجية بالمستشفى ، ولفترة  
زمنية محددة . كما يكون للهيئة أيضا سكرتير  
من أهم واجباته تنظيم العمل والاجتماعات  
الدورية داخل الهيئة ، وكذلك تنظيم العلاقة  
بين الهيئة الطبية ومجلس الإدارة . ومدير  
المستشفى .

ويقوم تنظيم الهيئة الطبية - الى جانب مراقبة العمل الطبي - بعدة وظائف اخرى تتصل اتصالا مباشرا أو غير مباشر بالفرض الأساسي من التنظيم ، ومن أهم هذه الوظائف ما يلي :

١ - وضع القواعد والاسس الخاصة بمزاولة المهنة الطبية بالمستشفى ، واعتمادها من مجلس الإدارة ، ثم التأكد من تطبيقها في العلاج الطبي بالمستشفى .

٢ - تقديم المشورة الى مجلس الإدارة ومدير المستشفى في المسائل الفنية التي تحتاج الى اخذ رأى أطباء المستشفى فيها .

٣ - الموافقة على تعيينات وترقيات ومجازاة أطباء المستشفى قبل اتخاذ مجلس الإدارة قرارات في هذه الشؤون .

٤ - التقدم الى مجلس الإدارة بالاقترحات التنظيمية والفنية اللازمة لرفع مستوى الخدمة في المستشفى .

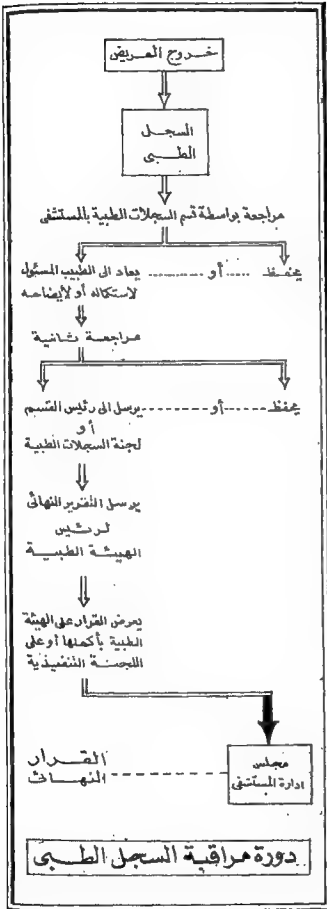
٥ - وضع برامج تعليمية لأطباء المستشفى وللطوائف المهنية الأخرى لضمان رفع مستواهم وكفاءتهم الفنية .

#### تصنيف العمل بين اقسام التنظيم الثلاثة :

نظرا لوجود أقسام ثلاثة رئيسية في الهيكل التنظيمي للمستشفى ، فانه يجب التنسيق الكامل بين وظائف هذه الأقسام . وكما ذكرنا سابقا فان مجلس الإدارة هو السلطة العليا في المستشفى ، ويقوم مدير المستشفى بتنفيذ السياسة والتعليمات التي يضعها مجلس الإدارة . أما الهيئة الطبية فتقوم بـ الى جانب واجباتها الأخرى بمراقبة العمل الطبي ومتابعته ورفع نتائج هذه المراقبة الى المجلس .

ولضمان التنسيق ، تشكل لجنة مشتركة يمثل فيها أعضاء من مجلس الإدارة وهيئة الأطباء الى جانب مدير المستشفى ، وتقوم بدراسة جميع الموضوعات التي لها صبغة إدارية ولنية مشتركة ، أي الموضوعات التي يجب اخذ رأى الأطباء فيها .

وشكل (١) يوضح التنظيم الثلاثي لمستشفى





عام ، ودور اللجنة المشتركة في إيجاد التنسيق اللازم بين الأقسام الثلاثة للتنظيم .

ويتم اتخاذ القرارات في نطاق هذا التنظيم على الوجه الآتي :

١ - في الموضوعات ذات الصبغة العامة كتغيير السياسة العامة للمستشفى ، أو تغيير أجور العلاج ، يفحص الموضوع في مجلس الإدارة ، وتصدر به القرارات اللازمة ، ويتولى مدير المستشفى تنفيذ هذه القرارات .

٢ - في الموضوعات ذات الصبغة الفنية أو الطبية البحتة ، كتغيير سبل العلاج ، أو ترقية أو مجازاة الأطباء ، يفحص الموضوع بواسطة التنظيم الخاص بالأطباء ( الهيئة الطبية ) والتي تصدر قراراتها ، ثم ترفع إلى مجلس الإدارة . وبدءى أن قرارات الهيئة الطبية غير ملزمة لمجلس الإدارة ، إذ أن المجلس هو السلطة العليا للمستشفى ، ولكن وجود الهيئة الطبية واعتماد تنظيمها من مجلس الإدارة يجعل لقراراتها حكم الإلزام للمجلس ، حيث أنه هو الذي يوافق على تشكيل الهيئة الطبية ، وعلى نظام العمل داخلها .

٣ - أما الموضوعات التي لها صبغة فنية وإدارية مشتركة ، فتعالى إلى « اللجنة المشتركة » لدراستها . ومثال ذلك إنشاء جناح للعمليات مثلا . فهناك عوامل فنية واعتبارات طبية تدخل في الحسبان ، مثل الحاجة أو عدم الحاجة إلى هذا الجناح . وهناك أيضا اعتبارات مالية وإدارية في هذا الاقتراح ، كتوفر النفقات اللازمة للتحويل . وفي كثير من الأحوال يكون هناك تضارب بين هذه العوامل ، ولذلك يحال الموضوع إلى اللجنة المشتركة التي يمثل فيها الأطباء والجهاز الإداري . وبعد دراسة الموضوع تقدم اللجنة نتائج الدراسة والتوصيات اللازمة إلى مجلس الإدارة لاتخاذ القرار الذي يراه .

**كيف تتم مراقبة العمل الطبي :**

ذكرنا من قبل ، أن الفرض الأساسي من تنظيم الهيئة الطبية هو مراقبة العمل الطبي ، بحيث يقوم الأطباء بتقويم عملهم بأنفسهم ، ولكي يتم ذلك يضع التنظيم الواثق والأسس التي تتم على أساسها المراقبة ، وتعتمد هذه الأسس من مجلس إدارة المستشفى بحيث يكون كل أعضاء التنظيم من الأطباء ملزمين بنتائج عملية المراقبة .

وتعتمد المراقبة أساسا على مراجعة السجلات الطبية للمرضى Medical Records % ولذلك تلزم الهيئة جميع الأطباء بضرورة ملء جميع بيانات السجل الطبي للمريض بدقة ووضوح ، حتى يتبين الهيئة التي تقوم بالمراجعة مدى دقة الطبيب وكفاءته في عمله ، وفي أغلب التنظيمات تتم المراجعة على النحو الآتي :

١ - تشكل الهيئة الطبية لجنة تسمى « لجنة السجلات الطبية » ، وهذه اللجنة تجتمع بصفة دورية لمراجعة عينات من السجلات الطبية لكل طبيب على حدة .

٢ - بمجرد خروج المريض من المستشفى يرسل سجله الطبي إلى قسم السجلات الطبية بالمستشفى ، وهناك تتم المراجعة للسجل لمراجعة ميدانية لبيان مدى اكتماله ووضوحه . وتم هذه المراجعة البدينية بواسطة الشخص المسئول عن السجلات الطبية ، الذي غالبا ما يكون أحد أطباء المستشفى .

٣ - إذا تبين من المراجعة الميدانية أي نقص أو عدم وضوح في السجل الطبي ، يعاد السجل إلى الطبيب المعالج ، مع رجاء لتكملة البيانات الناقصة أو إيضاحها .

٤ - إذا تكرر من نفس الطبيب الإهمال في ملء بيانات السجل أو إيضاحها ، يقوم قسم السجلات الطبية بحالة السجل إما إلى رئيس القسم أو إلى لجنة السجلات الطبية ، حسب التنظيم الذي تضمه الهيئة الطبية ، مع رجاء سؤال الطبيب عن سبب تكرار خطئه أو إهماله .

٥ - تقوم لجنة السجلات الطبية بفحص السجل واستدعاء الطبيب المسئول ، وتضع التقرير اللازم وترفعه إلى رئيس الهيئة الطبية .

٦ - يقوم رئيس الهيئة الطبية بفحص التقرير واقتراح الإجراء الواجب اتخاذه حيال الطبيب المسئول ، ويعرض هذا الاقتراح على الهيئة الطبية مجتمعة أو على اللجنة التنفيذية المختصة وذلك للموافقة عليه ورفعها إلى مجلس إدارة المستشفى لاعتمادها وإبلاغ الطبيب به .

٧ - تقوم لجنة السجلات أيضا بفحص « عينات » عشوائية من السجلات الطبية التي يكون قد تم إيداعها في قسم السجلات الطبية بالمستشفى ، قسما لنا لعدالة عملية المراقبة وتغطيتها لجميع الأطباء العاملين بالمستشفى .

تضعه السلطات العليا ، ثم اعطاء هذه المجالس سلطات كافية لتنفيذ القرارات التي تعتمدها لجان المحاسبة الطبية .

والخطوة الثانية تكون بتعديل اللوائح المعمول بها في هذه المستشفيات بحث تنص على وضع تنظيم للهيئة الطبية داخل كل مستشفى حتى تكتمل عناصر التنظيم الثلاثة اللازمة لوضع نظام المراقبة الطبية موضع التنفيذ .

٢ - **المستشفيات الأهلية** : وهي المستشفيات التي تديرها هيئات أهلية أو شبه حكومية بفرض تقديم خدمة طبية على مستوى عال من الكفاءة ، وتعنيها الحكومة من حصيللة الضرائب ، على ألا تحقق هذه المستشفيات أي ربح مادي . وتتميز هذه المستشفيات بأن ممارسة المهنة فيها مفتوحة لعدد كبير من الأطباء الذين لا تربطهم بالمستشفى صلة وثيقة سوى أنه مكان لمعالجة مرضاهم الخصوصيين ، كما يندرج في هذه المستشفيات وجود الأطباء الموظفين باستثناء الأطباء النواب .

وإذا كانت مراقبة العمل الطبي عملية هامة في جميع المستشفيات ، فإنها تبدو ذات أهمية خاصة في المستشفيات الأهلية ، لأنها أماكن مفتوحة لكثير عدد ممكن من الأطباء لممارسة المهنة . معظم هؤلاء الأطباء لا تربطهم - كما ذكرنا - صلة وثيقة بالمستشفى ، ولذلك يجب على المستشفى أن يضع النظام الكفيل بمراقبة عملهم ، والتأكد من ممارستهم للمهنة حسب المستويات الطبية المقبولة والتي يضعها مجلس الإدارة .

وقد أصبحت هذه المستشفيات منذ عهد قريب تحت الإشراف الحكومي المباشر ، وذلك بإنشاء « **الهيئة العلاجية** » في كل محافظة لتتولى الإشراف الكامل - الفني والإداري - على جميع المستشفيات الأهلية بالمحافظة . لكن هذه المستشفيات ما زالت تتميز - حتى بعد تجميعها للمؤسسات العلاجية - بوجود مجالس إدارة لها على مستوى عال من الكفاءة الفنية والإدارية ، لها سلطات واسعة ومباشرة ، أي أن مجلس الإدارة في هذه المستشفيات هو السلطة التنفيذية العليا في المستشفى ، وبذلك يمكنه تطبيق نظام المراقبة الطبية متى اقتنع أعضاؤه بأهمية هذا النظام ، ويكون ذلك بإصدار قرار تنفيذي من مجلس الإدارة بإنشاء تنظيم للهيئة الطبية يكون مسؤولاً أمام المجلس عن تنفيذ عملية المراقبة .

وتتخذ الهيئة نفس الإجراءات السابقة إذا ما صادفها سجل طبي غير كامل أو غامض .

وشكل (٢) يبين دورة المراقبة التي يتعرض لها السجل الطبي بسد خروج المريض من المستشفى :

### أماكن تطبيق النظام في المستشفيات المصرية :

يختلف تطبيق نظام المراقبة الطبية باختلاف نوع المستشفى وتبعيته الإدارية ، لأن سلطات مجالس الإدارة ومديري المستشفيات تختلف باختلاف التنظيم الإداري للمستشفى ، وتتحدد إلى حد كبير في المستشفيات الحكومية وشبه الحكومية بنصوص قانونية معينة . ولذلك نجد أنه من السهل نسبياً تطبيق نظام معين من أنظمة الرقابة الطبية في المستشفيات الأهلية وشبه الحكومية . أما في المستشفيات الحكومية ، فإن تطبيق أو ابتداء نظام معين للمراقبة الطبية لا بد أن يكون متعيناً في نصوص القوانين أو اللوائح الحكومية التي تحدد اختصاصات ومسؤوليات المستويات الإدارية المختلفة في المستشفيات الحكومية .

وعموماً فإن في الجمهورية العربية المتحدة أربعة أنواع من المستشفيات هي :

١ - **المستشفيات الحكومية** : وهي التي تشرّف عليها وزارة الصحة ، وتنتشر في أنحاء القطر شبكة من هذه المستشفيات ذات أحجام مختلفة . وتخضع كل المستشفيات الحكومية للوائح والنظم التي تضعها وزارة الصحة ، وتفيد بها اختصاصات الجهاز الإداري للمستشفى . وقد قطنت وزارة الصحة أخيراً إلى عيوب هذا

النظام المركزي في التنظيم ، فلجأت أولاً إلى جعل هذه المستشفيات تابعة إلى الحكم المحلي ، بحيث أصبحت كل محافظة هي المسؤولة إدارياً من مستشفياتها . ثم لجأت الوزارة أخيراً إلى تشكيل مجالس إدارة للمستشفيات الحكومية لمحاولة رفع مستوى الخدمة بهذه المستشفيات .

ولكن السلطات التي خولت لهذه المجالس كانت سلطات محدودة وضيقة لا تمكنها من تغيير النظم الإدارية السارية بالمستشفى ، وبالتالي لا تمكنها من تطبيق نظام جديد كنظام المراقبة الطبية الداخلية . ويبرز القيود الإدارية الموجودة في المستشفيات الحكومية فانه يمكن وضع نظام للمراقبة الطبية لا يتعارض مع هذه القيود ، وتكون الخطوة الأولى في هذا المجال هي إعادة تشكيل مجالس الإدارة بحث يتوافر فيها العنصر الفني القادر على مباشرة وتنفيذ نظام المراقبة الذي

على وجود تنظيم الهيئة الطبية يسمح للأطباء بمراقبة عملهم الطبي بأنفسهم ، وبذلك تكتمل في المستشفى عناصر التنظيم الثلاثي وهي : **مجلس الإدارة - المدير - تنظيم الهيئة الطبية** . وقد ناقش المقال بعد ذلك العلاقة بين أجزاء التنظيم الثلاثي والطريقة التي تتم بها عملية المراقبة .

والأمر أنه من الممكن - من الناحية الإدارية - البدء بتطبيق نظام المراقبة الطبية في أنواع المستشفيات الأربعة الموجودة في الجمهورية العربية المتحدة ، ولكن طريقة التطبيق تختلف باختلاف نوع المستشفى وتبعيته الإدارية .

### المراجع

1. Mogibony, J.R., *Principles of Hospital Administration*, G.P. Putman and Sons, New York, 1952.
2. Maceachern, M.T., *Hospital Organization and Management*, 3rd ed., Physician's Record Co., Berwyn, Illinois, 1962.
3. Robinson, G.A., *Hospital Administration*, Butte and Worth, London, 1962.
4. Friedman, A., *The Hospital in Modern Society*, Colling-Macmillan, London, 1963.
5. Davis, M., *Medical Care for Tomorrow*, Harper and Brothers, New York, 1955.
6. Myers, R.S. and Sipe, V.N. "Basic Ingredients of a Medical Audit", *Modern Hospital*, 86 : 62-65, April 1956.
7. Sheps, M.C., "Approaches to the Quality of Medical Care", *Public Health Reports* 70 : 877-86, Sept. 1955.
8. Harm, W.B. "Medical Audit is a Medical Education", *Modern Hospital* 85:92, Nov. 1955.
9. Lembecke, P.A., "Medical Auditing by Scientific Methods", *J.A.M.A.*, 1962:646-55, Oct. 1956.
10. Elsiele, C.W. "Methods of Evaluating Medical Care in Hospitals" *Modern Hospital*, 87-704, Dec. 1956.
11. Rosenfield, L.S. "Quality of Medical Care in Hospital", *Am. J. Pub. Hlth.*, 47:856-65, July 1957.

**٣ - المستشفيات الجامعية :** تتميز المستشفيات الجامعية بأن لها غرضاً هاماً ثانياً بجانب تقديم الخدمة الطبية للمرضى ، وهو التعليم الطبي لطلبة كلية الطب وفئات الأطباء المختلفة . وهذا يجعل لعملية المراقبة أهمية كبرى ، إذ أنها - إلى جانب الغرض التعليمي منها - تبث في طلبة الطب والأطباء روح الاهتمام والدقة في مزاولة المهنة . كما تتميز المستشفيات الجامعية باستقلالها من الناحيتين الإدارية والطبية ، ووجود عدد كبير من كبار الأطباء بها الذين بهمهم أن تكون ممارسة المهنة داخل المستشفى على أرفع مستوى وأعلى درجة من الكفاءة . وللمستشفيات الجامعية في الجمهورية العربية المتحدة مجالس إدارة قوية يمثل فيها الأطباء تمثيلاً كافياً ، وبذلك يكون من السهل جداً تطبيق نظام المراقبة الطبية وإقناع الأطباء بفائدة النظام من الناحية العلمية .

ونظام المراقبة الطبية مطبق جزئياً في المستشفيات الجامعية ، حيث أن أطباء كل قسم من أقسام المستشفى مسئولون فنياً عن نتائج ممارستهم للمهنة أمام رئيس القسم ، ولكن عملية المراقبة تنتهي عند هذا المستوى ، وبذلك فهي عملية مجزأة ، ونتائجها بالنسبة للمستشفى كوحدة متكاملة أمر مشكوك فيه .

ويمكن البدء بتطبيق نظام المراقبة الطبية في المستشفيات الجامعية بصورة فنية متكاملة ، بإقناع الأطباء - وخصوصاً رؤساء الأقسام - بالفائدة التعليمية الكبرى لعملية المراقبة ، ثم إقناعهم بضرورة تنظيم أنفسهم كهيئة لها رئيس ولجان ، ثم تبدأ بعد ذلك عملية استصدار القرارات واللوائح اللازمة لتطبيق النظام .

**٤ - المستشفيات الخاصة :** وهي المستشفيات الصغيرة التي يديرها أطباء بقصد الربح ، ويندر أن يكون لها مجالس إدارة . ومدير المستشفى في هذه الحالة هو المسؤول الوحيد عن مراقبة العمل الطبي الذي يمكنه - إذا افتتح بفائدة حماية المراقبة - أن يضع التنظيم الداخلي الكفيل بذلك .

### تلخيص

تعرضنا في هذا المقال إلى أهمية مراقبة عمل الأطباء الفني داخل المستشفى ، وأثر ذلك في رفع مستوى الخدمة الطبية في المستشفيات ، ثم أوضحنا طريقتين مختلفتين للمراقبة أو المحاسبة الطبية ، وهما : « **المحاسبة الطبية الخارجية** » و « **المحاسبة الطبية الداخلية** » . وتعتمد المحاسبة الطبية الداخلية أساساً

# دور الإدارة في



بقلم  
د . عبد المنعم خميس

## الابتكار والتغيير :

كان للابتكار مكان الصدارة على مر التاريخ ولكن طرق الكشف عن المواهب التي يمكنها ان تخلق وأن تبتكر لم تنمية هذه المواهب لا تزال حتى وقتنا هذا حديثة جداً لم تتركز عليها الأضواء بدرجة كبيرة . ومع ذلك فقد بدأ مزيد من الاهتمام بالبحث من القلة من اصحاب العقول الناضجة المبكرة التي تستطيع ان تحدث تغييراً في المجتمع ، والتي يرجع الفضل في الكثير من وسائل الانتاج التي يتسم بها المجتمع الحديث .

ولا تقل أهمية الابتكار في تغيير التاريخ وفي اعادة تشكيل العالم عن أى عمل آخر يقوم به الانسان ، بل ربما كان أهم هذه الأعمال جميعاً . فالتشجيع على الابتكار يمنح أفراد المجتمع امكانية التغيير والتطوير .

ولعل ادارة التغيير أن تكون من أخطر الأعمال وأهمها في عالم اليوم بصفة عامة ، وفي الجمهورية العربية المتحدة بصفة خاصة . إذ



د . محمد عبد المنعم خميس

دكتوراه في الادارة المالية والتشريع  
المالى . رئيس مجلس ادارة معهد الادارة  
العامة . استاذ الرقابة الادارية بجامعة  
الأزهر

شغل عدة مناصب منها : وكيل وزارة  
البحث العلمى ، رئيس الادارة المركزية  
للتفتيش بالجهاز المركزى للتنظيم والادارة ،  
رئيس لجنة القادة الاداريين .

شارك في عدة مؤتمرات خارجية وله  
بحوث عديدة في الادارية والميزانية .



# الابتكار

يهدف هذا المقال الى توضيح المسئولية الكبيرة والدور الاساسي الذي يتحمله المديرون وقادة المنظمة في تطوير وتعليم السلوك الابتكاري في اجهزتهم .  
فعلينهم مسئولية بحث القدرات الابتكارية في الافراد والافسائل من انواع الرقابة  
الرئاسية والبيروقراطية ثم اعادة النظر في هيكل المنظمة وتطوير الاجراءات  
الادارية بما يوفر جوا يساعد على الكشف عن الافراد القادرين على الابتكار  
ويشجع ويؤيد ويعظم هذه القدرة فيهم .

من هؤلاء المتخصصين الا ان هذا العدد لا يقاس  
في ظروف التقدم العلمى المستمر الى ما لدى  
الدول المتقدمة التى سبقتنا في مراحل التطور .

كما ان الجهود العلمية المتواصلة في شتى  
انحاء العالم ، تساندها الخبرات العميقة التى  
اكتسبها الافراد نتيجة تجارب العلماء المستمرة،  
قد خلقت بين الدول نوعا من المنافسة لا يتوقف،  
وما دمنا نعيش وسط هذه المنافسة العلمية  
الجيادة فليس من حل لمشكلة النقص في القدرات  
الضالقة الا ان نعمل على تشجيع العلماء من  
شبابنا ، ومساعدتهم على تنمية قدرتهم ومتابعة  
نشاطهم حتى نتاح الظروف للكشف عن  
الشخصية الخلاقة التى تقيس في مجالات  
التنمية .

ان هذا النوع من الشباب هو وحده القادر  
على التقدم بالبحث العلمى والتكنولوجيا ليصل  
به الى مستوى العصر الذى نعيش فيه . ولابد  
بعد ذلك من تمكين هؤلاء العلماء من مداومة  
البحث ، وتهيئة الجو الملائم لاجراء البحوث .

يتمرض المجتمع الى ثورة عميقة في كيانه وتشكيله  
تتميز بتغيرات مركبة واسباسية في الاقتصاديات  
وفي المؤسسات الاجتماعية والسياسية  
والانتاجية . وسوف تتأثر الاشكال الجديدة  
التي تظهر من هذه المؤسسات الى درجة كبيرة  
بالمهارة الادارية في ادارة التغيير ، وبالقدرة على  
السيطرة على عملية الابتكار التى تحول العلم  
والتكنولوجيا الى خدمات وانتاج .

والحقيقة الأساسية في النشاط الاقتصادي  
هى انه يربط بين الموارد الحالية وبين مستقبل  
غير معروف أو غير مضمون . انه في واقع الامر  
ارتباط على احتمالات مستقبلية أكثر منه على  
حقائق . وعلى ذلك فان الإقدام على المخاطرة  
هو روح النشاط الاقتصادي ، والإقدام وتقبل  
المخاطرة هما الحقائق التى تحدد دور الابتكار .

## المنظمة الحديثة والابتكار :

ويستطيع المتابع لحركة التطور الثورى في  
بلادنا أن يقدر مدى الحاجة الى توفير عدد من  
المتخصصين في مجالات التنمية الكثيرة ، وخاصة  
في المجال التكنولوجى . ومع وجود عدد غير قليل

ولكن لم ينل موضوع اثر الادارة على قدرة العاملين في منظمة ما على الابتكار حظا كبيرا من الاهتمام ، نظرا لما يتصف به من صعوبة ، بالإضافة الى ان استشعار أهميته لم يظهر الا متأخرا . كذلك لم تلق الاجراءات التي يجدر توفيرها لخلق الجو التنظيمي الملائم لتشجيع الابتكار ما تستحقه من عناية برغم أن توفير البيئة التنظيمية التي تساعد على الابتكار تعتبر من المتطلبات التي لا بد من توفيرها في المنظمات الحديثة .

وفي ظروف التغيير والتطور التي تشهدها جميع الدول النامية تبدو الحاجة ماسة الى نوع من القيادة الادارية تشجع على الابتكار . وهذا النوع يختلف كثيرا عن القيادة المعتادة . وقد تصبح طرق القيادة التي نجحت في الماضي في حاجة الى تعديل ، وربما الى تغيير لتحل محلها اساليب مستحدثة لم تسبق تجربتها .

وقد لوحظ وجود فجوة زمنية بين استشعار الحاجة الى القيادة الخلاقة التي تهيم جو الابتكار وتساعد القادرين عليه ، واستجابة المنظمات العامة في بعض المستويات الحكومية لهذه الحاجة . ومن ثم ينتج عن اعاقه السلوك الخلاق أو عدم تشجيعه في داخل المنظمات نتائج سلبية . فانه اذا وجد في مثل هذه الظروف في تنظيم ما وفرة من الافراد الذين يتصفون بطبيعتهم بالقدرة على الابتكار فسوف ترتفع نسبة معدل ترك العمل بينهم ، وينتاب الكثر ممن يستمرون في المنظمة التماسه والسأم ، مما يؤدي دون شك الى انخفاض الانتاج ، وضعف الروح المعنوية .

ولعل أبرز المشكلات التي تعوق الابتكار هو تعطيل نقل الافكار الجديدة من الاعضاء الخلاقين في المنظمة ، مع أن مثل هذه الافكار قد تؤدي في المدى الطويل الى قيم عظيمة الفائدة والاثر ، وقد يكون من بين هذه الافكار المحبوسة ما يكون ذا تأثير حاسم في رفع كفاءة المنظمة أو في تطويرها أو في حياتها كلها . وعندما نركز على السؤال

الرئيسي وهو ما الذي يمكن اتخاذه في اطار تنظيم معين حتى يشجع الابتكار في داخله ؟ فإن علينا أن نبدأ ببعض افتراضات تجسد مساندة قوية لها في مراجع علم النفس والسلوك التنظيمي . وهذه الافتراضات هي :

✽ أن توزيع صفة الابتكار في المنظمات الانسانية غير متوازن أو متساو ، فبعض الافراد أقدر على الابتكار من غيرهم ، وربما يتوافر في كل فرد قدر من صفة الابتكار .

✽ من المستطاع زيادة مقدار الابتكار بطرق مختلفة ، ويشمل ذلك التدريب التخصص والخبرات التعليمية .

✽ يمكن في نطاق محدود تشجيع صفة الابتكار أو الحد منها ومكافأتها ، أو معاقبتها واطلاقها أو تبديدها .

✽ يستلهم افراد التنظيم الى درجة كبيرة الطريق الذي يسلكونه في داخل التنظيم من القادة والمديرين فيه .

ونحتاج الى التركيز بصفة خاصة على الافتراضين الآخرين ، فاذا أضفنا اليهما ما هو مقرر من أهمية القدرة على الابتكار في الوقت الحالي ، فإن هذا يؤدي الى القضية التالية :

« يتحمل القائد والمدير المعصرى مسؤولية توفير القيادة والادارة التي سوف تعظم السلوك الابتكاري في أفراد منظمته » . وهذه مسؤولية لا يمكن التوفيق فيها . فمعها بلغت درجة التشجيع والتفويض التي يلغاها الفرد من قرناؤه في التنظيم ، فلا بد أن يجد ما يقنعه بأن قيادة المنظمة تحس نفس الشعور حياله ، وتقدير ما يبدو منه من قدرة على الابتكار .

**كيف يستطيع المدير المعصرى اذن أن يوفر الجو الادارى الذى يزدهر فيه الابتكار ؟**

نقدم فيما يلي بعض اجابات مقترحة عن دور المنظمة مستمدة من بحوث ودراسات أعدت عن منظمات ، معظمها خاصة تضم أعدادا كبيرة من العلماء المهنيين والمهندسين وهي :

## الارتقاء بالمقدرة الابتكارية :

على المدير أن يحاول أن يرتقى بمقدوره الابتكارية عن طريق القراءة في مجال تخصصه ، والمشاركة في حلقات البحث ، والتدريب العملي ، والأنواع الأخرى من الخبرات التدريبية . وسوف يصبح المدير الذى زاد من قدرته على الابتكار أكثر إدراكا لأهمية الابتكار ، وميلا الى تعهده لدى الآخرين ، وبذلك يتخذ خطوة عملية كبيرة في اظهار اهتمامه بتشجيع الابتكار في منظمته .

## • الاقلال من السلوك البيروقراطى

يحتاج المدير الى الاقلال من انتهاج السلوك البيروقراطى في منظمته حتى لا يعترض ذلك سبيل التجديد والابتكار .

وكثيرا ما يبرز الاهتمام بالاقلال من السلوك البيروقراطى في مراجع الادارة التى تدرس التعارض بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم . إذ يجاهد الفرد من أجل تحقيق ذاته ، وابرز اهيئتها ونضجها الى تدعيم الراى الذى يؤيده ، وابرز الخلافات الفردية ، بينما يحاول التنظيم أن يوجد التوافق ، ويرتقى بالانتاج ، ويقدم الخدمات للعملاء ، ويسوى الخلافات ، ويحقق التنسيق . ومن ثم فلا مفر من حدوث التضاد ، فأما ان يفغل الفرد أهدافه ، أو ان يعمل بجهد لتحقيقها . وينتج عن الحالة الأولى الإحباط ، وعن الثانية البوار ، وحل هذه المشكلة هو في تحقيق قدر من الانصهار بين أهداف الفرد وأهداف التنظيم .

وسوف لا يساعد أى من الارتباط الكامل بالتنظيم أو الانفصال لكامل عنه على تنمية الابتكار . ويبدو أن العلاقة المثلى بين الأهداف الشخصية والتنظيمية تكون حيث ينظر الأفراد الى التنظيم على أنه سبيل الى الارتقاء المهني .

فلاهتمام بالارتقاء الوظيفى يرفع مستوى الآمال الذى يتطلبه تنشيط البحث حتى يجعله يتجاوز الحل الأول المقبول ، كما أن النظر الى التنظيم باعتباره سبيل الرقى المهني يسخر هذا الدافع القوى لصالح التنظيم في انصهار جزئى بين الأهداف الشخصية والتنظيمية .

## • اعادة تشكيل نظام المكافاة

يحتاج المدير الى بذل محاولة لاعادة تشكيل نظام المكافاة في منظمته ، لأن اسلوب المكافاة (المعاد الذى يتسلل في اعضاء المكانة والسلطة ومنح المال يفرى الموظفين بالناورة للحصول على مركز أكبر ، أو لارضاء الرؤساء ومسائرتهم ، وهى اتجاهات لا تشجع على التجديد والسلوك الابتكارى . وقد تتضمن المكافآت أنواعا أخرى مثل زيادة الأجازات ، أو منح حرية أوسع للأفراد في اختيار العمل . ولكن التحدى الذى يتعرض له الفرد يكمن في مشكلة تتطلب الحل ، وفي اسلوب الحل ، بينما تتمثل المكافاة فيما يضيفه حل المشكلة من رضا نفسى ، ومن استحسان الزملاء ، أكثر منه في أى زيادة محدودة من المال أو القدرة أو المكانة . وحتى يرتبط حل المشكلة بالجزاء عنها ، فلا بد أن يكون الفرد قادرا على أن يختار طريق الحل ويسير فيه بما يرى .

والواقع أن الأفراد يبحثون عن حلول مبتكرة عندما تواجههم مشكلة صعبة ، وكلما زادت أهمية المشكلة كان الدافع على البحث أقوى . ولكن حتى يكون هناك ضمان لاستمرار البحث ، واحتمال قوى في التوصل الى حل جديد يجب العمل على : تشجيع البحث . فلا بد أن يكافئ التنظيم البحث ويخفض من تكاليف الحصول على البيانات . وكلما كان الاتصال بالخبراء أيسر عظم الجراء الذى يناله « صاحب الفكرة » ، وكذا الاحتمال في استمرار البحث .

**التخفف من التقييم المستمر :** اذ يمكن أن يتحول البحث بسبب كثرة عمليات التقييم الى مجرد طلب بيانات تؤيد حولا سبق أن قدمت ، كما تصرف أفراد التنظيم الآخرون عن الاهتمام بالأبحاث .

**التخلص قدر الامكان من الحدود الزمنية :** عندما تكون هناك ضغوط زمنية يعمل «الباحث» على اختصار البحث ، والمرجح أن تكون البحوث اقل اثرا عندما ترتبط بزمان محدد .

**اشتراك عدد كبير من الأفراد ذوى التخصصات والخلفيات المتباينة في اجراء البحث .** فالأفضل عدم الاقتصار في حل المشكلات

## بعض التغيرات في الإجراءات الإدارية :

على المدير أن يفكر في إدخال بعض تغييرات في الإجراءات الإدارية ، وهي تغيرات تبني بصفة عامة على الأقل من الرقابة وتطبيق الديمقراطية والتفويض واللامركزية .

### دور المدير في تشجيع الابتكار :

من أهم مسئوليات المدير المحافظة على حيوية المنشأة ، واستمرار نشاطها ، وتخليصها من عيوب الروتين . وليس يغنى في هذا شيء عن اهتمامه الشخصي المباشر ويتمثل ذلك في : أن يؤمن المدير شخصيا بأهمية الابتكار ، ويكون رافعا بصدق في الاقدام على المخاطرة ، ولا يكتفى بأن يسير الى الامام في ببطء وامان . والا يتردد في ان يطالب بالابتكار . فالادارة التي تسمى حقيقة الى الحصول على افكار وانجازات جديدة ، تصر بشدة على طلبها ، ولا تقبل من يعمل فيها ، لانه ينفذ جميع القواعد .

وان يجعل الابتكار موضوعا يحظى منه باهتمام مستمر ، ولا ينظر الى الابتكار على انه لا يعدو أن يكون مشروعا في منظمته ، بل ينظر اليه على انه في طبيعته عملية مستمرة أكثر منه عمل موقوت ، وانه يحظى بجهد منظم في خطوات مستقرة وعلى أساس منطقي .

وان ينظر في تقييمه لانجاز الافراد الى المخاطرة التي اجتنبت ، كما ينظر الى ما اقدم عليه من هذه المخاطرة . كما يقدم الاسئلة التي تشجع على التفكير في الابتكار ويحسن أن يشجع على المجادلة والنقد والمناقشة في الاهداف والسياسات والانتاج وغير ذلك . وان تكون علاقته مع مرعوسيه ومعاونيه علاقة تشجع التفكير الابتكاري أكثر مما تحد منه . واذا اراد التوصل الى افكار ومفاهيم جديدة فعليه أن يتحمل نفقاتها من كثرة المجادلة والاحتكاك والصراع .

ومن واجب المدير أن يكلف المساهمين معه القيام بأعمال في مجالات جديدة ، ويروضهم

على قسم واحد ، بل الأجدر تشجيع مشاركة جميع أجزاء التنظيم على التوصل الى الحلول .

### التوسع في التفويض واللامركزية

على المدير أن يطبق في منظمته درجة أكبر من التفويض واللامركزية ، ولا يقتصر فيها على تفويض الواجبات ، بل يهتم بتفويض النفوذ والقدرة . ففي المنظمات التي يشجع فيها السلوك الخلاق تربط القدرة والنفوذ والمكانة ارتباطا وثيقا . بل انها تنبع في الحقيقة من عوامل مثل : الاستقلال في العمل وفي اختيار المسائل أكثر مما تنبع من الشارات التقليدية للمكانة كالرياش والاثاث . والفرد الذي يعمل في مثل هذه البيئة يحاول أن يستمد رضاه في عمله من تغيير زملائه في المهنة ، أكثر مما يستمد من رؤسائه في المستوى الأعلى ، وهذا يدعم اللامركزية في شبكة القدرة والتأثير والمكانة .

### الرونة في الهيكل التنظيمي وفي المسئوليات :

على المدير أن ينظر رغم الصعوبات نظرة فاحصة طويلة في الهيكل التنظيمي لمنظمته ، ويحاول أن يجعله أقل جمودا ، ويجعل المسئوليات الرسمية غير بالغة الدقة في التحديد بحيث يتطوى النظام على بعض التداخل والتكرار . اذ انه اذا انصف تحديد عمل كل فرد بالدقة الشديدة نزل الاتصال الى الحد الأدنى ، ونقص بالتالي عدد الاتصالات التي يتوقع أن تكون مثمرة . بينما يؤدي عدم الوضوح في تحديد خطوط الاتصال الرسمية الى قدر كبير من الاتصالات والتعامل .

ويدو انه يوجد في هذا الرأي قدر من عدم الاتساق ، اذ كيف تلحم الامان الشخصي في موقف لا يملك فيه أي قسم أو وحدة في المنظمة مسئولية واضحة التحديد ؟ فاذا كان الامان الشخصي ينبع — كما ذكرنا — من الاعراب عن الاستحسان الذي يقابل به العمل ، ومن زيادة الاستقلال في اختيار العمل ومن الاقلال في الجهد للتوصل الى المكانة وما يرتبط بها ، فان كل هذا يمكن ضمانه في الواقع بطريقة أيسر في ظل تشكيل اداري مرن .



التعديل في نظام المكافأة والحافز .  
أحداث تغييرات في كثير من إجراءات  
الإدارة .

#### دور فريق الإدارة في تشجيع الابتكار :

هناك جوانب كثيرة في متطلبات الابتكار  
لا يمكن أن تنهض بها إلا الإدارة ، وهي تعمل  
كفريق . فاحتمالات العمل الجماعي وأثره كبيرة  
جدا ، وسنكتفي هنا بذكر أهم الخطوات ، وهذه  
الخطوات لا تقتصر قيمتها على ما تؤدي إليه من  
نتائج مباشرة ، ولكنها تجعل الجهود الفردية  
أكثر فاعلية .

#### أ - بعض الخطوات الأساسية لتشجيع الابتكار :

• تحديد الأهداف التي تحاول الإدارة أن  
تصل إليها :

وهذا يعني أن على فريق الإدارة أن يحدد  
الأهداف المنظورة ، ثم يحاول جاهدا أن يرسم  
السبيل إلى الوصول إليها . فلنتصور أن هدف  
الإدارة في مدى خمس أو عشر سنوات هو تحقيق  
عدد من المشروعات . فسوف يقوم فريق الإدارة  
مدفوعا بهذا الهدف إلى تقديم أفكار جديدة  
لم تكن تدخل في اعتباره ما لم يمد بصره إلى  
سنوات مستقبلية .

• محاولة اكتساب النص على الأهداف  
أسلوبا متجددا :

تعتبر بعض أهداف المنشآت أساسية ،  
بحيث تحتفظ بصلاحياتها لسنوات طويلة . ولكن  
تكرار استخدام نفس الألفاظ للتعبير عن الهدف  
يفقده الكثير من قدره على إثارة الفكر والخيال .  
ومن ثم يكون على الإدارة أن تداوم على إعادة  
صياغة الألفاظ المعبرة عن أهدافها ، بحيث  
تحافظ على أسلوبها التشبيهي ومعانيها المثيرة في  
عقول الموظفين .

• مساندة مجهودات البحوث الجادة :

ولا تقتصر المساندة على التسليم المالي  
للبحوث ، ولكنها تهتم أيضا بتأييد المكانة بحيث  
يتوافر للأفراد الباحثين والفنيين مستوى من  
الأجر والامتيازات ونوع القيادة الإدارية التي  
تبرز عمليا مدى التقدير الفعلي للبحوث الجادة .

دائما ليواجهوا مسؤوليات ومواقف جديدة ،  
كان يكلف المشرف على البيع أن يبحث في مشكلة  
إدارة في الإنتاج ، أو أن يشترك أحد المهندسين  
في برنامج إعلان . كما يمكن أن يكلف الشخص  
المتفتح في إطار نفس عمله بواجبات تزيد في  
التعقيد والصعوبة .

وعليه أيضا أن يحاول الكشف عن الشخص  
القادر على الابتكار ، ويحاول الاتجاه إليه ، فليس  
هناك منطق في اعتبار أن الأفراد يتساوون في  
القدرة على الابتكار . والواقع أن تطبيق مثل  
هذه الخرافة يضر أكثر مما ينفع ، لأنه بهذا  
لا تتاح فرصة كافية للقادر على الابتكار ، ويشعر  
غير القادر بالهلع والارتباك أمام المسؤولية .  
وكما أن هناك أفرادا يهمهم أن ينجحوا في الابتكار ،  
فهناك آخرون يفرمون بالدقة والنظام ، ويفضون  
التحسين عن طريق التعديلات الدقيقة البطيئة  
أكثر من التغيير المفاجيء ، وآخرون بين هذين  
النوعين . وكلما كان المدير أقدر على التمييز  
بين هذه المجموعات كان أكثر قدرة على الاحتفاظ  
بأثران دينامي بين المواقف في منطقتهم .

ويستطيع المدير أن يجعل من نفسه نموذجا  
لروح الابتكار . ولا يعني هذا أن يتصف هو  
نفسه بمقدرة فذة على الابتكار والتصور  
أو العبقرية ، ولكن المقصود أنه كلما كان أقدر  
على تعليم أهمية الابتكار ، متخذًا من نفسه مثلا ،  
كان أقدر على إلهام الآخرين .

ونخلص من ذلك إلى أنه ينبغي للمدير الذي  
يهتم بزيادة الابتكار والتجديد في منظمته أن يعمل  
لبلوغ الأهداف الآتية :

زيادة التخصص المهني .

استخدام تشكيل رؤساي مرن .

التوسع في اللامركزية .

استعمال حرية أكثر في الاتصالات وتنظيم

المشروع ما أمكن .

التبديل في الواجبات .

التوسع في الاعتماد على عمل الجماعة .

إعادة التنظيم بصفة مستمرة .

وراء كل رجل قدير يوجد دائما  
رجل قدير آخر

مثل صيني

• تكوين فريق دائم للأفكار •

تتطلب هذه الخطوة تخصيص فريق من المنفذين للبحث والنظر في جميع الأفكار التي توفر امكانيات اساسية وبورية للمنظمة على المدى الطويل ، بصرف النظر عن امكانية توافرها الآن ومقدار فائدتها . وهذا المدخل يشبه في مفهومه الاجراء السابق ، ولكنه يتطلب ارتباطات تنظيمية اكبر • ويحتاج مؤيدو هذا الرأي بأنه في المنشأة النمطية لا يتصف المسؤولون عن التنفيذ بالحماس للأفكار الجديدة ، والاقتراحات الجسرية ، ومن ثم فان الأمر يحتاج الى فئة قد تحدث دفعة لتشجيع الابتكار . وعلى هذا الفريق ان يفسح صدره للاقتراحات من كل المستويات ، ويدبح عمله بصفة مستمرة في جميع أرجاء المنشأة •

#### الخلاصة :

ان الابتكار من الوظائف الأساسية التي تعنى بها الادارة ، والتي يجب ان تضع لها أهدافا في المدى القصير والى المدى الطويل ، وان تتجهل المسؤولية عن توفير فرصتها ، وتهئية الجسور الآتية ، وتوفير الحوافز والتقدير للناجحين فيها • وعليها ان تعلم كيف تدمج الموهبة الخلاقة في التنظيم وتوجهها اتجاها محمدا •

فالابتكار لا يترك المصادفة ، ولا يجوز انتظار التغير العشوائي ، بل انه يستند على التحسين والتطوير والاختراع • وواجب الادارة ان تنهض بنصيب كبير في هذه العملية ، بان تساند بشدة وتدعم بصفة مستمرة الابتكار التكنولوجي والاجتماعي •

#### ب - بعض الخطوات الاختيارية لتشجيع الابتكار :

• استخدام افراد البحوث والتطورات الادارية •

الفكرة في هذه الوظيفة ان الافكار والطرق الجديدة في اتخاذ القرار تتعرض - شأنها شأن المنتجات الجديدة - للبحث والتطوير • ويجب ان يعمل افراد البحوث والتطورات متكرين لنواتهم من خلف المنفذين ، يساعدونهم في الاطاحة بالمشكلات وتقديرها وتحليلها ، ويحيطونهم بالمعرفة الجديدة لتطوير عملهم • ويمكن ان ينتج عن الابتكار الدخول في مجالات، مثل التخطيط والاجراءات والاستفادة من المستشارين الخارجيين الخلاقيين •

• تكوين فريق عمل من المنفذين لدراسة المشكلات الرئيسية •

ويكفى ان يعمل هذا الفريق على ان يزرع الروتين القديم ، ويثر كثيرا من الافكار الجديدة، ولابد ان يعفى في هذا بتأييد من الادارة العليا •

• ترقية الشباب من المديرين الذين يتصفون بالاقدماء الى المستويات العليا من الوظائف •

ويجب ان تصطنع الشجاعة في تنفيذ هذا العمل او يبتعد عنه كلية ، فاذا لم يرق الشاب الى المناصب العليا بسرعة كافية ، فمن المحتمل ان ينجح المتمسكون بالأنظمة في الانقاع بان الطريقة المثلى هي الطريقة المضمونة المختبرة • ولا شك ان لهذا الاتجاه عيوبه ، اذ قد يفقد المنفذون الذين تخطاهم غيرهم في الترقية الثقة بانفسهم ، ولكن قد تكون هذه الخسارة في بعض الاحيان ضئيلة بالنسبة للمكاسب •

• تعيين مساعد مدير مسؤول عن الابتكار •

في اطار هذا النهج يخلو أحد المنفذين المسؤولين من العمل الروتيني ، ويخصص لفحص عيوب الاجراءات الحالية ، وتمحيص سياسة المنشأة ، واثارة حماسة الافراد والارتفاع بفاعليتهم ، ومن أمثلة هذا في محيط الجامعات المصرية تعيين وكيل للبحوث والدراسات العليا في كل جامعة •

# الادارة

## دراسة الحالات في

بقلم  
ابراهيم على البرلسي

ابراهيم على البرلسي

مدير معهد الإدارة العامة

قدم بحولاً عديدة وشارك في مؤتمرات كثيرة  
في الإدارة . ترجم كتباً من أهمها كتاب  
« دولة الإدارة » و « دور الثقافة في إعداد  
المديرين » « الإدارة العامة » « الملتزمات  
في الإدارة » « أنماط جديدة في الإدارة » .

### الواقعية في التدريب الإداري :

يرى كثير من المشتغلين والدارسين والباحثين  
في الإدارة أنها تشمل العلم والفن في آن معا .  
وحتى يتحول الاهتمام عن النظرة الجسامدة  
والمبادئ التي انتشرت عن الإدارة العلمية ، اتجه  
كثير من أساتذة الإدارة الى إثارة تفكير طلبتهم ،  
وأنخلوا لذلك وسائل من أهمها دراسة الحالات ،  
وذلك لتوضيح العملية الإدارية ، وإيجاد نوع من  
« الواقعية » في معالجة المبادئ النظرية التي  
ترددت في كتب الإدارة .

ويحتاج دارس الإدارة في إعدادهِ ان يتعلم  
حقائق الحياة العملية . وحتى لا يصلحهُ الواقع ،  
عليه ان يدرك أن عالم المبادئ الثابتة التي يقرأ  
عنها في الكتب الدراسية لا يلتقي دائماً مع حقائق  
الحياة . وكذلك فإن بحوث علماء الاجتماع جعلت  
أسئلة الإدارة غير متمسكين بالمبادئ التي  
أخذوا بها فيما مضى . فقد زعمت تجارب  
« هولون » التي أجريت في الولايات المتحدة  
الأمريكية منذ سنة ١٩٣٠ أركان الإدارة العلمية  
ونجياً أوضحت أن عمال المصانع لا يتصرفون

دائما لخدمة مصالحهم الخاصة . والنموذج المألوف للرجل « الاقتصادي » الذي يزيد انتاجه كلما زاد أجره ، وكلما تحسنت ظروف العمل ، قد اخلل يظلي مكانه لانسان معقد المشاعر ، يكتفئه القموض في تصرفاته .

ومن الواضح انه في تدريب الموظفين يتعامل المدرب مع مجموعات ناضجة لا تجلبها حاجة قوية تدفعها للتعلم ، لانها تظن في نفسها المهارة فيما تؤديه من عمل ، وانه ليس بها حاجة الى مزيد من التعلم . فاذا اراد المدرب ان يسترعى انتباههم ، ويثر اهتمامهم ، وينشط تفكيرهم ، ويجعلهم يداومون على التفكير النشط المتعلل، فعليه ان يجعل تفكيرهم يتركز على ما يقول . وقد يكون بعض الدارسين واسمى الافق مقبلين على التحصيل ، ومتعاونين ، ولكن غيرهم قد يكون اميل للمغالطة ، واكثر ميلا للتساؤل اذا بدا من المدرب اتجاه الى نتائج معينة . كما ان هناك خطورة في دراسة بعض الموضوعات الا يكون للاستماع اثر يذكر ، اذ ان مجرد عملية الاصغاء الى الاقوال الحكيمة والنصائح الصادقة لا ينتج الا اثرا ضئيلا . ويزام في عملية التعلم ان يتعاون فيها المتعلم تعاونوا فعلا . ولا ينشأ مثل هذا التعاون من الدارسين تلقائيا ، بل لابد ان تهيأ له ظروفه ويستمر التشجيع عليه .

وبصرف النظر عما قد يصيب المستمعين من سأم ، فهناك خطورة كذلك من معالجة الموضوعات من نواح غير محدودة ، بحيث تفقد الصلة بحقائق الحياة اليومية . وعلى من يقوم بتدريب الموظفين ان يحاول الربط بين التدريب وحقائق العمل نفسه . والتجربة تدل على ان الموظفين قوم عمليون يتمسكون بأرائهم ، وينظرون الى الدراسات النظرية على انها مضيقعة للوقت . وقد نلمس لهم العثر في الابتعاد عن الدراسات النظرية البحتة ، لان حاجتهم الحقيقية في غرس مبادئ الادارة النظرية في عقولهم ليست بقدر حاجتهم الى مساعدتهم ، على ان يكونوا اكثر ادراكا لنتائج عملهم ، واكثر تيقظا للتحسين فيه .

فهل يساعد استخدام الحالات في دراسة الادارة على التغلب على بعض المصاعب في تدريب الموظفين ؟

### طريقة الحالات :

كانت الطريقة المعتادة في تعلم القانون على مدى اجيال كثيرة لطلبة القانون العام الانجليزي

هي دراسة تقارير الاحكام القضائية ، كما كان اسلوب دراسة الحالات طريقة مستقرة في دراسة اقسام اخرى من القانون لم تكن ميوية بتوبيها كاملا ، ولكنها كانت تعتمد على السوابق .

ويقال ان تحويل هذه الطريقة في دراسة القانون للاستفادة بها في دراسة ادارة الأعمال يرجع الى سنة ١٩١٩ حين بدأت مدرسة ادارة الأعمال بجامعة هارفارد في استخدامها .

وتعرف طريقة الحالات في الادارة كما يلي :

« ان الحالة هي جزء مركب من التاريخ الاداري الحي ، يصف كيف ان موظفا او اكثر اتخذوا قرارا معيناً ، او كيف نفذوا هذا القرار . فهي تقرير عن اتخاذ قرار او سلسلة قرارات من موضوع هام يتعلق بالبرنامج او السياسة . يصف كيف اتخذ أصحاب الشأن من الاداريين والسياسيين والوطنيين من اصحاب المصالح المتعددة وغيرهم قراراتهم في المشكلة ، وكيف انهم تفهموها وحددوها ؟ وما هي وجهات النظر الاخرى التي ناقشوها ، وما الذي جعلهم يصلون الى ما اتخذوا من قرار ؟ وكيف نفذوا هذا القرار ، وماذا كانت نتائج اختيارهم سلوك طريق معين ؟ ان ما يقوم به مؤلف الحالة هو في العادة اعادة عرض ما حدث في مختلف المستويات ومختلف المكاتب وبين الافراد العديدين في فترة من الزمن قصيرة نوعا . وبذلك يعطي التقرير عن الحالة للقارئ صورة لم تكتمل من قبل لأي من المشتركين فيها وقت حدوثها . ومع ذلك فان المؤلف لا يعطينا القصة كاملة ، ولكن ما قصه برينا ان اتخاذ القرار في الادارة يشمل أشياء كثيرة ، أهمها انه عملية انسانية مليئة بالمشكلات والاحتمالات ، وتستغرق مجهودا بشريا كبيرا .

ويتوقف استخدام طريقة الحالات على توافر مادة مناسبة مكتوبة تقسم الى الدارسين . وعندما توافر الحالات المنشورة فانه يمكن ان يعهد بها الى الدارسين كافراد او جماعات . والاسلوب الشائع ان يطلب اليهم دراسة مواد الحالة ، ثم يدخلوا في نقاش جماعي مع الاستاذ يقدمون فيه أفكارهم وخبرتهم فيما يتصل بهذه الحالة . ولا شك ان التوسع في استخدام الحالات في تدريب الموظفين على الادارة يتوقف على توافر الحالات المكتوبة ، اذ تتطلب أعداد حالة للنشر درجة كبيرة من المهارة المهنية ، كما تتطلب اتفاق الوقت والجهد والمال ، ولذلك فان كثيرا من معاهد الادارة تفتقر الى الموارد التي تسمح لها بتنفيذ برنامج لكتابة الحالات .

موقف حي حتى يمكن فهمها . فقد يستطيع الفرد أن يتحدث بطلاقة وبحكمة عن « حدود الاختيار » مثلا ، ولكن هذا المفهوم لا يمكن ادراكه ادراكا كاملا حتى يجد الإنسان نفسه في موقف لا يستطيع فيه أن يختار الاختيار الصحيح ، فيفدرك حينئذ أن حريته في الاختيار محدودة . وقد أثبتت الحالات أنها طريقة فعالة في نقل مواقف الشدة ، والتضحية الإنسانية ، والانتصار أو الفشل التي تصاحب المواقف الإدارية .

وربما كانت الفكرة الأساسية التي تظهر في كثير من الحالات أن الإدارة عملية مفاوضة مستمرة تؤدي إلى التوفيق بين المصالح المتعارضة . وهي توضح وتكرر أنه ينبغي أن تتخذ القرارات الهامة ابتداء ، وأنه لا توجد قواعد مقررة لاتخاذها ، ولكنها تتطور وتخرج أثناء عملية التوفيق . ولا شك أن كل من بقرا الحالات يتوافر له فهم أوسع للإدارة كعملية وكسياسة ، إذ هي تحوى المعلومات المادية ، وهي في نفس الوقت طريقة لتطبيق هذه المعلومات المادية في مواقف واضحة .

وتفترض طريقة استخدام الحالات أن كل فرد يحضر اجتماعات المناقشة لديه خبرة يمكن أن تساعد الآخرين على توسيع وجهات نظرهم ، وتؤدي إلى اكتسابهم فهما جديدا . والهدف هو جعل المشترك في التدريب يفكر بنفسه في مشكلات الحالة ، وأن يبحث مع الآخرين مشكلات عمله ، ثم يستخلص نتائجها الخاصة عن أفضل الطرق لحل المشكلات . وهذا التفكير يقوم به عن طريق التعبير عن آرائه ومقارنته أنطباعاته بتلك التي يشرها الأعضاء الآخرون في الاجتماع . ثم تلخص كل هذه الأفكار بين الحين والآخر عن طريق قائد المناقشة . وهنا يصبح المتدرب عضوا نشيطا ، إذ يسهم في تحمل المسئولية ليضيف نصيبه منها إلى المناقشة . وهو يبذل جهدا شخصيا للتعبير عن آرائه التي ربما لم يحاول قبل ذلك توضيحها . وإذا كان جو الاجتماع يشجع على المناقشة الحرة ، ولا يسيطر عليه الرئيس ، فإن كل مشترك في الحالة سيتبادل أفكاره وجهات نظره بحرية ، وبذلك ينشأ لديه احترام للآراء المفيدة التي توضع أمامه ، وينتهى إلى قبول الحقيقة بأن كل موقف يمكن النظر إليه من زوايا مختلفة .

ويجد المتدرب أثناء تطور المناقشات أنه يكتسب علما عن طريق مجهوده العقلي وحده ، كما يوفق بين أفكاره وأفكار الإخريين ليصل إلى

وقد كان موضوع استخدام حالات أعدت في بلد أجنبي موضع جدل ، ولكن هناك اتفاقا عاما على أن كل بلد ، أو على الأقل كل منطقة أو مجموعة من البلاد تحتاج إلى مادة خاصة بها لأعداد الحالات . وإن محاولة استخدام المادة التي أعدت في بلد له تقاليد إدارية شديدة التباين يعني إغفال الاتصال المباشر بالمشكلات العملية التي تعتبر أكثر السمات فائدة في أسلوب دراسة الحالات .

ولكن من حسن الحظ أنه ليس من الضروري تأجيل استخدام الحالات حتى تعد حالات واقعية مكتملة . فبينما هناك اتفاق عام على أن الحالات تكون أكبر فية إذا كانت حالات واقعية وليست خيالية ، فإنه من الممكن أعداد حالات افتراضية . والأغلب أن تكون كتابة الحالات الافتراضية أسير من القيام بالبحوث التي يطلبها أعداد حالات واقعية للدراسة . ويمكن النظر إلى الحالة الافتراضية على أنها مشروع يقدم إلى الأفراد والفريق والمجموعات للبحث عن حل .

وقد نظر إلى البرنامج الدولي لأعداد حالات في الإدارة العامة - وهو المشروع الذي بدأ صغيرا في سنة ١٩٤٨ بين أربع جامعات أمريكية ، وتشترك فيه الآن سبعون جامعة ومعهدا في ثمان عشرة دولة ، منها ١٢ جامعة ومعهدا خارج الولايات المتحدة - على أنه تطور بالغ الأهمية ، وأن الاتجاه الذي اتخذ في نشر الحالات يعبر عن تحول أساسي في دراسة وتعليم العمليات الإدارية . وأصبحت الحالات تستخدم بعد ذلك بانتظام كطريقة للتعليم في كثير من المصاهد الممتازة . كما انتشرت دراسة الحالات في رسائل الطلبة ، وفي البحوث الخاصة . ومع ذلك فإنه لا ينتظر أن تغطي هذه الطريقة على الطرق التقليدية في التعليم ، أو تحل محلها ، ولكنها ستصبح أحد الطرق المتبعة والمفيدة .

ويبدو أن كثيرا من الأساتذة قد أدرك أن هناك اتجاهات في الإدارة - كما في غيرها - لا يمكن ادراكها تماما عن طريق المحاضرة أو القراءة ، مهما تكن ممتازة . فالطالب قد يتقبل ، ولكنه لا يستطيع أن يتفهم ، وفي مثل هذه الموضوعات تقدم طريقة الحالات حلا ولو جزئيا . وكذلك فإن الحالات هي أكثر الطرق المعروفة التي تصور مشكلات الولاء المتعدد ، والصعوبات التي تنشأ من صعوبة الموازنة بين الولاء الشخصي والولاء للمهنة ، ثم الولاء للمنظمة . هذه المشكلات يجب أن تدرس في

وبيين مالا يمكن معرفته إلا في وقت لاحق ، كما يحاول أن يمكن القارئ من أن يفهم ويتدرج أفعال شخصيات الحالة الرئيسيين .

وليس هناك شكل أمثل للحالة يخدم كل غرض تعليمي في كل دولة . فقد تكون الحالة من القصر بحيث لا تستغرق إلا صفحات قليلة ، أو تكون من الطول بحيث تكسب تكون كتابا ، ويتوقف ذلك على الموضوع ومجاله ، وعلى درجة التفصيل التي يحرص عليها المؤلف ، وتعتمد هذه العوامل بدورها على الأغراض التي تعد الحالة من أجلها . ومع ذلك فإن أعداد الحالة لا يكون أبدا غاية لذاته .

ويمكن أن تعد مادة الحالة بطرق متعددة لأغراض تعليمية متباينة . فقد تكتب الحالة بافاضة وبتفصيل كبير لطلبة الدراسات العليا يتناولونها في حلقة بحث ، أو قد ينتهج أسلوب « طريقة الحدث » ولا يوزع على الطلبة عند ابتداء المناقشة إلا فقرة أو فقرتان تلخيصا للمشكلة الرئيسية من حالة طويلة . ويقتصر الأمر في قراءة الحالة المطولة التي ظهرت فيها المشكلة على الأستاذ ، وربما على واحد من الطلبة فحسب .

والسمة التي لاغنى عنها في الحالة هي التمسك بالصدق والدقة والنظر إلى الحقيقة من زوايا متعددة . ومحافظة على هذه الاتجاهات من المعاد أن ترسل مسودات الحالات إلى الموظفين التي تصف الحالة أدوارهم ، ويطلب إليهم اقتراح أية تفاصيل إضافية أو تعديلات تجعل الحالة أصدق تمثيلا للواقع الحي كما أحسوه وقت وقوعه . وتدرس الملفات والمذكرات بدقة وعناية عندما يصطدم الكاتب بأقوال متعارضة ، ولكن واقع الحال من أن الموظفين في الوظائف المختلفة ينظرون إلى نفس الحوادث نظرات متباينة يظل كل منها بعدا متميزا في دراسة الحالة . وفي بعض الأحيان أيضا تراجع مسودة الحالة مجموعات من العلماء وخبراء الإدارة ، أو تختبر الحالة تجريبيا قبل أن تنشر في صورتها النهائية . وقد يكون من المستحيل مراعاة الدقة المطلقة والدلالة ، ولكن المجهود الجاد المستمر لبلوغ هذه الملامح عنصر لا غنى عنه في تحضير حالات الدراسة .

وقد تعد الحالات من أجل :

- (١) الأغراض التعليمية أو (٢) الأغراض العلمية
- أو (٣) الأغراض التنفيذية الإجرائية لمساعدة

نتائج ربما لم تخطر له من قبل على بال . ويكسب من طريق هذا النوع من المشاركة احترام الآخرين كما يكتسب شيئا من التواضع .

والحالات لا تصمم لتبين الطرق الصحيحة لمعالجة المشكلات ، لكنها تستخدم في أغراض المناقشة . وتعرض الحالات جوهر الحوادث بامانة ، وهي تحوى خليطا من الحقائق والأراء والاتجاهات والفروض التي يجب على رجل التنفيذ أن يقيمها عند الوصول إلى قرار . ولما كان من النادر أن يتوافر للمنفذ كل الحقائق التي يحتاج إليها ، فإن الحالات تصف الحقائق التي ظهرت أهميتها للمنفذين المختصين في كل حالة .

ويحتاج قائد المناقشة إلى المهارة ، وإلى معرفة صحيحة بالموضوع ، وإلى الخيال ، وإلى القدرة على تنشيط فكر الآخرين . ويتعدد من الدور التقليدي للمعلم مادام لا يحاضر ولا يتصرف كما لو كان « الحجة » ، بل أنه يشير الأسئلة لتنشيط النقاش ومساعدة المشتركين على رؤية نقط الضعف في حججهم . ولكنه يضيف بعض الملاحظات التي تساعد أفراد المجموعة على زيادة التعمق في المشكلات ، أو على استكشاف أوجه أخرى للحلول . وهو يشجع التحليل التفصيلي للموقف بأكمله ، بينما لا يشجع التعميمات .

#### أعداد الحالات التدريبية :

تعد الحالات على أساس مقابلات تتم مع الموظفين الذين اشتركوا في العملية التي يجري وصفها ، واستنادا إلى وثائق الملفات والمذكرات الداخلية والتقارير الرسمية والخطابات وغيرها . وهي تحاول أن تمثل « أجزاء من حياة إدارية واقعية » وتهدف أن تكسب القارئ ، للأحاساس بناحية واقعية من العمل الإداري ، وتتيح له أن يفهم مواقف الشخصيات الأساسية فهما دقيقا ، بحيث يستطيع أن يتصور نفسه في مكانها . ويحاول كاتب الحالة أن يبين كيف رأى الأشخاص الأساسيون فيها الحوادث ، وكيف تأثروا بها وهي تجري . وتمثل أقوال المشتركين في الحالة ونواياهم واستراتيجياتهم وتفسيراتهم ومعتقداتهم جزءا كبيرا من موضوعها .

وقد تحوى الحالة مادة لم يعرف منها المشاركون فيها شيئا وقت حدوثها . ولكن كاتب الحالة يفيظ دائما بين ما كان معروفا وقت الحالة

على أوسع نطاق ، وبحيث تكون متوازنة ومتلائمة مع موضوعها .

#### رأى في أسلوب دراسة الحالات :

أهم مميزات استخدام الحالات في التدريب الإداري أنها وسيلة ناجحة في خلق مناقشات حية وعميقة بين الدارسين ، وقد كون بعض المدرسين برامج كاملة حول الحالات ، بينما استعملها آخرون مع الكتب الدراسية ، ويرفض غيرهم استعمالها كمادة دراسية على أساس أنها لا تؤدي الى نتائج محددة .

ولا يمكن النظر الى طريقة الحالات في الإدارة على أنها البقاء التساهلي الذي ظهر حديثا ليحل جميع مشكلات التعليم والتدريب في المجال الإداري . كما أنها ليست طريقة تتطلب من الأستاذ أن يتخطى عن مسؤوليته في التعليم ، أو فنا من فنون السحر لا تنأى ممارسته الى بعد سنوات من التلمذة المترهبة على يد الأستاذة الكبار . ولكن التجربة في كثير من البلاد قد أوضحت أنها أسلوب سهل التطبيق ، ويمكن أن تصمد بحيث تكون مفيدة وقليلة النفقات ، وتستخدم في بلاد ذات تقاليد إدارية مختلفة ، ومستويات اقتصادية متباينة ، وطرق في التعليم والتدريب متفاربة .

وأهم ما يتميز به هذا الأسلوب في التدريب الإداري أنه :

● يجعل الدارس عضوا نشيطا في عملية التعلم ، ويتيح له الفرصة للتعليم من خبرة الإداريين الآخرين .

● ينبه الدارسين الى الحذر في تطبيق مبادئ الكتب المنهجية في الإدارة على مواقف الحياة الواقعية - وبصفة خاصة في البلاد سريعة النمو - ويحذر من خطورة الاستغراق في التبسيط ، ومن التعميم عن السلوك الإداري .

● يجعل الدارس يدرك أن كل اقتراح بأحداث نوع من التغيير يحرم شخصا ما في وقت ما من شيء تعود عليه ، أو يجب أن يحصل عليه .

● يدعم القدرة على اتخاذ قرارات ، استنادا الى معرفة محدودة وكذلك المقدرة على الاحتفاظ بالتوازن العقلي والعاطفي في تحيل المواقف المعقدة .

● يشير الى العملية المعقدة التشابكة من التفاوض والتوفيق بين القيم المتنافسة التي تستخرج منها قرارات رسم السياسة ، كما توضح الإدارة كعملية وسياسة .

الموظفين على تشخيص مشكلات الإدارة في أجهزتهم .

وفي بعض البلاد تعد الحالات لتخدم الأغراض الثلاثة جميعها .

وقد حجب التركيز على استخدام الحالات في الأغراض التعليمية وما اكتسبته من شهرة وذووع أهميتها في الأغراض العلمية .

وقد تخدم دراسة الحالات أهدافا علمية متنوعة ، ويميز الإنسان منها مجالات على الأقل :

الأول : أنها تضيف عمقا الى نظرة العلماء على الطبيعة الصمامة للعمليات الحكومية ، فلا يقتصر في أعداد الحالات في بعض البلاد على أن يستخدمها الدارسون ، بل يكون من أهدافها الرئيسية إحاطة الأساتذة بإجراءات العمل في الحكومة المعاصرة .

الثاني : أنه يمكن استخدام دراسة الحالات كأداة في مشروعات البحث العلمي الإداري في البلاد حديثة الاستقلال ، إذ أن علماء الإدارة وممارسيها في هذه البلاد يحسون حاجة شديدة عاجلة الى المعرفة الاختبارية عن طرق العمل في هذه الحكومات الجديدة ، وهذه الحالات توفر معارومات واقعية من كيفية سير العمل الحكومي تساعد في تحديد أولويات القيام بالبحوث الإدارية .

وقد أظهرت التجربة في يوغوسلافيا والهند والفلبين والولايات المتحدة الأمريكية أنه يمكن باستخدام حالة واحدة خدمة أهداف متعددة ، بعضها تعليمية ، وبعضها علمية ، وبعضها إجرائية تنفيذية . فمثلا حالة من عملية أعداد الميزانية تبين عادة مدى الأنشطة والقوى التي تؤثر تأثيرا كبيرا في تحضيرها . وهي على هذا الوضع تقدم بلا شك معلومات مفيدة للأخصائيين المهتمين بموضوعات أخرى ، مثل التنسيق والاتصالات والتخطيط الاقتصادي والتفاوض والعلاقات الإنسانية ومعاملات الموظفين مع الوزراء ، وربما كذلك مع العلاقات التنفيذية التشريعية وجماعات الضغط وغير ذلك .

ولما كان أعداد الحالات عملية صعبة كبيرة النفقات تحتاج الى بحوث تجريبية ، فإن هناك أسبابا اقتصادية قوية تؤيد الاهتمام بأعداد الحالات ، بحيث تؤدي الى توفير المعرفة القيمة

كما لغيره نقط القوة والضعف والحدود والقيود  
والإمكانيات .

وقد استهدفنا من نشر هذا المقال أن نشر  
المؤسسون بين أسسالة الإدارة والباحثين  
والدارسين والعاملين في مجالاتها ، حتى تتضح  
التجربة العربية في استخدام هذا الأسلوب ،  
وحتى يثار النقاش والبحث في التعاون في أعداد  
حالات من الواقع المصري . فلا شك أن الإدارة  
المصرية دخلت مجالات وتجارب عديدة ، وتعرضت  
لأخطاء ومصاعب ومشكلات شتى ، ولا بد أن  
تسجل هذه التجارب والمواقف ، وهي كثيرة  
ومتنوعة بقدر عمليات التغيير والتطوير ، ثم  
تدرس وتحلل وتستخلص منها الحقائق والنتائج  
والأوضاع اللازمة . ولعل أسلوب أعداد الحالات  
واستخدامها أن يكون من أحسن الوسائل في  
تسجيل وتطيل هذه التجارب الغزيرة والتنوع ،  
والاستفادة منها في التدريب ، في البحوث الإدارية  
بفنية التوصل إلى أنماط جديدة في الإدارة .

والحالة التالية تنشرها المجلة كبدية لأمانة  
النقاش والبحث بين أساتذة الإدارة ، والكشف  
عن الجهود والتجارب المصرية في هذا الموضوع ،  
آملة أن تتناول الدراسة جميع نواحيه وأن تساهل  
إلى مشروع كبير في أعداد واستخدام الحالات  
في مجالى البحوث والتدريب .

### المراجع

1. Harold Stein  
Public Administration and Policy Development.  
A Case Book Edited by Harold Stein, 1952.
2. E.A. Bock  
Essays on the case method in Public Adminis-  
tration.  
International Institute of Administrative Sciences.  
Brussels, 1962.
3. Education in Public Administration edited by  
Donald C. Stone.  
International Institute of Administrative Sciences.  
Brussels, 1963.
4. Handbook of Training in The Public Service.  
United Nations.  
New York, 1966.

• يدعو إلى الاهتمام بمقدرة الولا المتضارب  
الذى يغلب أن يتعرض له كل من يعمل في  
المؤسسات الكبيرة .

وهناك ناحية لم نتجح فيها الحالات النجاح  
المأمول ، ولم تحقق الهدف من استخدامها .  
فالحالات لم تقدم مادة كافية لدعم نظريات  
الإدارة أو إجابة افتراضاتها ، فهي تنشيط  
التساؤل والتفكير ، ولكنها لا توفر البيانات  
الكافية التي يمكن أن ترجح الآراء ، وتبين أكثرها  
فائدة وأقناعاً . وبرغم ذلك فإنه من المسلم به  
أن إثارة المناقشة ومحاولة وضع النظريات مبرر  
قوى لاستخدام الحالات .

ومن ثم فإنه يعاب على ماحدث من التوسع  
في أعداد الحالات التدريبية - وخاصة في البرنامج  
المشترك بين الجامعات - أنه أوجد فيضاً جديداً  
من الافتراضات والمسائل في الإدارة دون أن يحاول  
أن يبحث العديد من المشكلات التي أثارها الحالات  
السابقة . ولذلك اقترح أن يسير برنامج أعداد  
الحالات على أساس منهجي علمي بحيث تختار  
بعض النظريات الإدارية التي تقدمها الكتب  
المنهجية والدراسات المشهورة لتوضع تحت  
البحث ، وبعد سلسلة من الحالات حول كل من  
هذه النظريات بطريقة تسمح بالحكم على صحتها .  
فاذا تبين من هذه الحالات أن إحدى النظريات  
قد تقضت ، فإنه يصرف النظر عن أعداد حالات  
جديدة عنها . كما أنه إذا ظهر أن الدلائل على  
صحة نظرية أخرى كافية فإنه لا مبرر لجمع أدلة  
أخرى تؤيد صحتها . أما إذا كان الشك في صحة  
إحدى النظريات ما زال قائماً ، أو أنها ما زال  
محتاجاً إلى تأييد فإن الأمر يتطلب اختيار  
موضوعات وأعداد حالات جديدة بعناية فائقة  
حتى يتضح الموقف .

قصيدنا من هذا الحديث عن استخدام  
الحالات في دراسة الإدارة توجيه النظر إلى أسلوب  
اتباع منذ عشرات السنين ، وكان للتعاون الدولي  
شأن في ذبوعه وتطويره . فالحالات الآن تعد  
وتستخدم بنجاح في الجامعات ومعاهد الإدارة من  
بلاد متعددة ، مثل يوغوسلافيا والهند والفيليبين  
واندونيسيا وباكستان وهولندا ، وكذلك في النمسا  
وبلغاريا والبرازيل وألمانيا ، هذا بالإضافة إلى  
ذبوع استعمالها من قبل في الولايات المتحدة  
الأمريكية ثم في بريطانيا .

والواقع أن أسلوب الحالات لا يعدو أن يكون  
واحداً من بين عديد من الأساليب التي يمكن أن  
تستخدم في تعلم وتعليم الإدارة . ولهذا الأسلوب



## شركة الإيجم للخدمات الحديثة

د ملاك جرجيس

### مشاكل القوى العاملة الناجمة عن ادماج أربع شركات

#### مشكلات ادماج الشركات

تقديم :

لا شك في أن موضوع ادماج الشركات له أهمية قصوى في مجتمعنا ، لأن للادماج آثارا بعيدة في الإنتاج وفي العاملين بالوحدات الإنتاجية ، فضلا عن آثاره بالنسبة للاقتصاد القومي .

كما أن الادماج ظاهرة اقتصادية لها من يؤيدها ، ولها من يعارضها ، أو يدعو إلى عدم التوسع فيها ، ومن المسؤولين من نادى أخيرا بحل ادماج بعض الشركات التي أصبحت ..

وتتلخص وجهة نظر المؤيدين لادماج الشركات في أن الادماج يحقق تكوين وحدات إنتاجية كبيرة يمكنها مسايرة التطور الصناعي ، والغالب على نقض الغتين اللذين في المشروعات الصغيرة ، كما أن الادماج يساعد على تحقيق مبدأ تخصص الوحدة الإنتاجية ، ويشجعها على التوسع الذاتي ، وبالتالي تحقق لها القدرة على المنافسة والربح .

وينادى المعارضون للادماج بأن تحقيق أهداف الادماج في المشروعات الصغيرة يمكن أن يتم بإجراء التوسعات اللازمة فيها ، لأن الادماج كثيرا مالا يحقق الأهداف المرجوة منه ويتبع عنه مشكلات في الإنتاج وفي التمويل والتسويق ، ولكن مع أهمية هذه الأمور فإن مشكلات التنظيم والأفراد أكثر منها تعقيدا ، فإن التفاوت في مستويات الأجور والمزادات في الشركات المندمجة والتفاوت في المزايا العينية والاجتماعية وتصل تحقيق الانسجام والعلاقات الإنسانية بين العاملين ، وبالتالي تملأ أرواح العاملين بالشركات المندمجة وخاصة بالنسبة لتوزيع الوظائف القيادية بعد الادماج ، إلى غير ذلك من المشكلات في مجال الأفراد والتنظيم والتمثيل في مجلس الإدارة وفي المنظمات المالية والتنظيمات الشعبية تنشأ عنها صعوبات شديدة تؤثر تأثيرا سيئا في الإنتاج وفي بقاء الشركة ذاتها .

ومجلة الإدارة بسرهما أن تدعو قراءها إلى التطبيق على الحالة النشودة ، وبين هل الادماج كافى ضرورة لتحقيق إنتاج أوفر وأهداف اقتصادية أكبر ، أم أن الادماج لم تجسده أنه كافى لتجعله عاما ؟ ثم بيان هل الأسلوب الطمى في إدارة الشركة الجديدة ، من حيث التنظيم والعلاقات الإنسانية بين العاملين فيها ؟

وهل كان لاشتراك العاملين في مجلس الإدارة دور في تحقيق الانسجام في الشركة الجديدة ، وهل كانت ديناميات العمل في مجلس الإدارة هي النتيجة الطبيعية لمشكلات الادماج أم كلفت هناك أسباب أخرى لها ... ؟

إن مشكلاته الادماج أو مزاياه يجب أن تتلخص بعمق وعلى أساس علمي ، لأنه بقدر كفاءة الإنتاج ، تتحدد قدرة الدولة في العمل السيكلي الداخلي والخارجي على السواء .

في عام ١٩٦٣ صدر قرار جمهوري بادماج أربع شركات أصبحت تعمل كوحيدات شبه مستقلة لمدة سنة تحت اسم شركة أبو مسجل للخدمات الهندسية ، ثم أدمجت ادماجاً تاماً ماليا وإداريا .

### لجان الاتحاد الاشتراكي واللجان النقابية بالشركات الأربع :

كان لكل من الشركة الأولى ، والشركتين الثانية والثالثة ، والشركة الرابعة لجنة مستقلة للاتحاد الاشتراكي ، ولجنة نقابية قبل التأميم ، وقد استمر استقلال لجان الاتحاد الاشتراكي بعد التأميم ، ولكن اللجنة النقابية أصبحت واحدة بالنسبة لجميع عمال الشركات الأربع المندمجة .

### ادماج إدارات الوحدات المكونة للشركة الجديدة :

بدأت الإدارة الجديدة عقب صدور قرار الإدماج ، في الإبقاء على استقلال الوحدات الانتاجية بالتنسيق بينها ، وأصبحت كل وحدة تعد الأخرى بما قد ينقصها بدلا من التشغيل بالخارج .

إلا أن الشركة الجديدة منذ اللحظة الأولى ، وجدت نفسها أمام ثلاث إدارات للحسابات وثلاث إدارات لشئون العاملين ، وهكذا الحال في أغلب الوظائف الإدارية العليا والوسطى . فاضطرت إلى ادماج الإدارات المتماثلة منذ اللحظة الأولى « يناير ١٩٦٤ » ، وتم ذلك باختيار من رأت الشركة أنه أكفأ مدير للحسابات وأكفأ مدير للأفراد ، وهكذا في باقي الإدارات العامة . واستتبع ذلك بالضرورة وضع المديرين الآخرين في فئة رئاسية أقل نسبيا من فئة المديرين ، مما أثار نفوس كثير من العاملين وأشعرهم بالبنين والقلق على وضعهم وعلى مستقبلهم ، ثم صدر بعد ذلك أمر إداري بتقييم ومعاودة الوظائف بوضعها الجديد فظهرت الجازرات على أشدها بين العاملين وبين الإدارة تتخذ شكلا واضحا وبدأت الإشاعات والانتهاكات تظهر في جو العمل .. وفيما يلي أمثلة منها :

١ - ردد كثير من العاملين أن المناصب الرئيسية تقلدها العاملون من وحدة « صقر أخوان » بالرغم من أنها أصغر الشركات المندمجة حجما من حيث عدد العاملين وأن كانت أكثرها ربحية وتنظيما قبل التأميم .

٢ - قيل أن الإدارة قد اشترت بعض العاملين من سائر الوحدات من المستويات القيادية الشعبية بقصد الحصول على سكوتهم وعدم اعتراضهم . وكان هذا الاتهام صريحا وكتابة في استنكار وزع في اجتماع ضم لجبان الاتحاد الاشتراكي الثلاث .

٣ - انهالت التظلمات لجميع المستويات العليا في الدولة ووصل بعضها إلى القضاء ولجان التحكيم إلا أنها انتهت في النهاية إلى تأييد الشركة فيما اتخذته من قرارات .

وقد ساعد على البلابة الفكرية للعاملين .. العوامل الآتية :

١ - أن متوسط المرتبات لوحدة « المتوكل أخوان » منخفضة نسبيا إذا ما قيس بمتوسط المرتبات في وحدتي « صقر » ، « هندام » ، وذلك نظرا لأن الظروف المالية القاسية التي مرت بها الشركة الأولى أوصلتها إلى خسائر تزيد على رأس المال .

٢ - أصبح داخل الشركة بعد الاندماج ثلاث لجان للاتحاد الاشتراكي ، وهي التي كانت موجودة أصلا بالشركات المندمجة ، وقد أصبحت كل لجنة مستقلة تعمل بعيدا عن الأخرى ، بل لقد دب العداء بينها ، كما شاعت بين العاملين روح الانفصالية بوضوح وتقمص العاملون في أكثر من وحدة شخصية الوحدة المظلومة ، خصوصا في وحدة المتوكل ، ووصل الأمر بهذه الروح الانفصالية أن إحدى لجان الاتحاد الاشتراكي الثلاث كانت تصدر قرارات ونداءات تستنكر فيها القرارات الصادرة من اللجنتين الأخرين .

٣ - أسفرت انتخابات الأعضاء المنتخبين بمجلس الإدارة عن كون ثلاثة من الأعضاء الأربعة المنتخبين كانوا من العاملين بوحدة « المتوكل أخوان » وذلك لكثرتهم العددية نسبيا والرابع من وحدة صقر ، ولم يفز أي من المرشحين من وحدة « هندام » بعضوية مجلس الإدارة ، وهذا أشعر العاملين بتلك الوحدة بخيبة أمل ، وذلك بالرغم من أن مدير مصنعهم عضو معين بمجلس الإدارة .

٤ - أن بعض أعضاء اللجان القيادية وصف رئيس مجلس الإدارة بالديكتاتورية لأنه ركز السلطة والإشراف المباشر على كل نشاط

٤ - صرف زى موجد اللعامين بالمصانع وحصول كل فرد على بدلتين سنويا بالمجان وهي ميزة عينية لم يعتمدها العمال قبيل التأميم .

هذا بالإضافة الى ضم متوسط النج الى الأجر ، وتحويل الأجر من اليومي الى الشهري مما نتج عنه ارتفاع في متوسط الأجور بمعدل ١٥٨ ٪ .

### اعادة التقييم وتدهور الروح المعنوية :

وقد قرر رجال الإدارة العليا انه ما أن أعلن عن اعادة تقييم ومصادلة الوظائف بالشركات الا وبدأ الهدوء الظاهري ينقلب الى غليان ونهم يكيلها العاملون بعضهم للبعض الآخر ، ثم شكوى عن اختلاسات وتخريب وانحرافات أرسلت الى رئاسة الجمهورية والاتحاد الاشتراكي ووزير الصناعة والنيابة العامة والنيابة الادارية وغيرها من الجهات الرسمية . كل ذلك بدافع تنحية بعض رؤساء الإدارات طمعا في وظائفهم مستغلين العمال في هذا الصراع أسوأ استفلال فاضطربت الروح المعنوية وانتشرت الإشاعات وتبلبلت الأفكار مرة ثانية ولكن بشكل أضعف .

كما اتخذ الصراع أسلوب التشهير بسمعة رئيس مجلس الإدارة وسمعة بعض العاملين عن طريق الشكاوى المجهولة والكيدية والتي أسمر التحقيق الطويل فيها عن عدم صحتها كل هذا بهدف بليلة الأفكار والتشكيك في كفاءة بعض العاملين وأحققتهم في شغل الوظائف العليا التي يشغلونها .

وأخيرا اتخذ الصراع مظهرا عنيفا وذلك بتدبير المؤامرات ضد بعض العاملين بوحدة «صقر» وتلفيق التهم الي بعضهم بعضا ، الأمر الذي دعا الى تدخل أجهزة الأمن بالدولة ، كالمباحث العامة والمباحث الجنائية والاتحاد الاشتراكي والنيابة العامة ، وأدى الى تضامن وحدتي « صقر » و « هندام » ضد وحدة «التواكل» ، لدرجة أن وحدتي الاتحاد الاشتراكي الأولى والثانية أصدرتا استنكارا لما يقوم به بعض العاملين في وحدة التواكل ، من تلفيق التهم وتدبير المؤامرات لكبار موظفي وحدتي صقر وهندام ، مما أثر على الانتساج تأثرا صاروا وطالبوا بتنحية عضوي مجلس الإدارة المنتعنين عن العمال وكلاهما أصلا من وحدة « التواكل » اخوان « لأنهما يقودان حملات التشهير ، ولأن أحدهما متهم في تزوير تحقيق فيه النيابة العامة ولم ينته التحقيق بعد » .

في الشركة منذ توليه رئاستها ، وكان تمليل رئيس مجلس الإدارة لهذه الحقيقة انه كان يهدف لإنجاح الشركة الجديدة خصوصا وحدة التواكل بعد الخصائر التي كانت تتكبدها سنة بعد أخرى قبل التأميم . . . وقرر رئيس مجلس الإدارة أن تركز السلطة في يده يستمر حوالي سنة الى أن حققت الوحدات الثلاث أرباحا ثم حول سلطانه لمديرى المصانع والإدارات . ولكن الشائع في الوسط العمالي طوال مدة عمل رئيس مجلس الإدارة بالشركة - الى أن استقال - هو أن رئيس مجلس الإدارة رجيل دكتاتوري ، متعجرف ، منزو ، لا يتفاهم مع أحد ، ويصدر الأوامر بدون ترو ، ويمثل البعض ذلك بأنه صغيف السن ، يعتمد في ذلك على نسبه وحسبه .

### فترة هدوء :

وقد قرر رئيس مجلس الإدارة أنه ومديرى الإدارات لجأوا ازاء هذه الروح المعنوية الساخطة الى أن يعلنوا للعاملين بأن التقييم الذى تم في يناير ١٩٦٤ ماهو الا تقييم مؤقت سوف يليه في القريب تقييم جديد على أسس تضعها الدولة ويعتمده مجلس الوزراء لكل شركة على حدة ، فهذا الجو نسبيا انتظارا لآمل اعادة التقييم ، وقد ساعد على هذا الهدوء المزاي التي حصل عليها العاملون بالشركة ، والتي ذكر منها رئيس مجلس الإدارة المزاي الآتية :

١ - تطبيق الرعاية الطبية الشاملة بما في ذلك صرف النظارات الطبية وإجراء العمليات الجراحية والتحصائل الطبية وتمييز اختصاصيين لأمراض العيون والأذن والأنف والحنجرة والأسنان ، هذا فضلا عن الزبارة اليومية للأطباء للمصانع ، وهذه الرعاية لم تكن مكفولة بهذه الجودة في الوحدات الثلاث قبل التأميم خصوصا في وحدة « التواكل » .

٢ - استحداث صرف وجبة غذائية يومية من اللبن والبسكويت لجميع العاملين بالمصانع بالمجان .

٣ - تنظيم رحلات صيفية للعاملين الى داس البر لمدة أسبوع ، نظير مبلغ جنيته واحد لكل المصروفات .

## دأى رئيس مجلس الإدارة فى تنهؤر الإنتاج :

قال رئيس مجلس الإدارة أن الإنتاج حاليا أقل بكثير من امكانيات الشركة ، خصوصا فى عام ١٩٦٦/٦٥ ، وبالذات فى الشهر من يوليو ١٩٦٥ الى فبراير ١٩٦٦ ، وهى الفترة التى كثرت فيها تحقيقات أجهزة الرقابة والأمن فى الدولة للشكاوى المجهولة ، والمزورة والموقع عليها والمرسلة من بعض العاملين .. وفيما يلى بيان بقيمة الإنتاج بالشركة فى الأعوام من ٦٣ - ١٩٦٦ شهرا بشهر للتدليل على تأثر الإنتاج :

### قسم الإحصاء والمتابعة :

#### لجنة الإنتاج الشركة

خلال اموام ٦٤/٦٣ حتى أغسطس ١٩٦٦

الشهر	٦٤-٦٣	٦٥-٦٤	٦٦-٦٥
يوليو حراسة	١٣٥٤٨٥	١٢١٢١٤	١١٨٤٠٤
أغسطس حراسة	١٣٧٠١٤	١٩٠٥٩٧	١٩٣٥٦٢
سبتمبر تأميم	١٢٠٦٥٦	١١٨١٠٤	١٤٥٤٠٦
أكتوبر ...	١٥١٨٨٣	٩٣٦٥٤	١٨٩٣٢٥
نوفمبر ...	١٩٤٧٢١	١٢٠٤٨٦	١٩٨٧٨٨
ديسمبر ...	٢١٥٧٨٥	١٥٦٤٧٠	١٥١٣٤٧
يناير ...	١٨٥٧٣٠	٢٢٨٩٦٨	١٦٤١٢٢
فبراير ...	١٤٢٧٧٢	٢٤٧٨١٧	١٩١٨٦٢
مارس ...	١٨٠٧١٦	٢٦١٠٧٧	٢١٠١٥٣
أبريل ...	١٧٨٤٦٢	٢٢١١٩٤	٢٤٨٧١٠
مايو ...	١٩٥٠٤٩	٣٠٤٥٣٠	٣٠١٠١٥
يونيو ...	١٣٨٦٨٠	١٥٤٥٨٨	٢٩٠٢٤٦
إجمالي	١٩٧١٩٥٥	٢٢١٨٦٩٩	٢٤٠٢٩٤٠

وعندما سئل رئيس مجلس الإدارة عن السبب المباشر لتدهور قيمة الإنتاج قال :

« اعتقد أن السبب المباشر فى ذلك هو انشغال رجال الإدارة العليا بالشركات الداخلية والرد على الشكاوى والتحقيقات التى تجرىها الجهات الرسمية .. أنا شخصيا فى الشهر من يوليو ٦٥ حتى فبراير ١٩٦٦ كان أغلب وقتى ووقت المديرين المسئولين بالشركة مشغولا بذلك .. حوالى ٧٠ ٪ من الوقت مشغول بأعمال لا صلة لها بالإنتاج .. مثلا الرد على استفسارات جهات رسمية ودراسة نتيجة الشكاوى .. مقابلة

شخصيات مسئولة فى أجهزة الرقابة والأمن .. محاولات توفيق بين العاملين بالوحدات المختلفة الى غير ذلك مما لا صلة له بالإنتاج » .

وقد فسر رئيس مجلس الإدارة اسباب حالة الاضطراب فى الشركة فقال :

« هناك مجموعة من العاملين بالشركة كانت عصابة بغرض الارهاب والحصول على نفوذ شخصى ولم اتخذ ضدهم فى الوقت المناسب أى اجراء ، وبالتالي انتهوا الى الشعور بأنه يمكنهم عمل أى شيء .. نصف غرضهم تحقيق مكاسب شخصية ، ونصفه الثانى نزوع للسيطرة والشعور بالقوة والنفوذ داخل الشركة .. لقد تمكنوا من قبل أن يصلوا معى للأسف الى بعض طلباتهم ، والآن هم فى حالة تمليل وضيق ، لأنى تنهيت لهم بعد أن تبين أن تقريرهم لى كان لأغراض شخصية وبعد أن أدركت أنه لا يمكن الاعتماد عليهم فى العمل » .

فى أول الأمر انتقلت أحسن العاملين فى الوحدات الثلاث ووضعهم مديرين فى بدايه عهدى بالشركة . وبالمصادفة كان عدد كبير منهم من وحدة « صقر » وبسببها كنت أدير بطريقة دكتاتورية لأنى كنت لا أثق بأحد وكل البريد كان يمر بمكتبى أولا .. كل خطاب أوقمه بنفسى .. استمرت على هذا المنوال شهرين ثم بعد ذلك بدأت أعطى القليل من سلطاتى للمديرين بالشركة ، لكن مع مراقبتى لكل صغيرة وكبيرة ، كان كل خطاب يخرج من الشركة لابد أن أوافق عليه شفويا وأن ترسل منه صورة لمكتبى ، وبعض الموضوعات بالذات تعرض على الخطابات الخاصة بها قبل توقيعها للتصديق .. حققت بذلك بعض النجاح وحققت أرباحا لم تكن نحلم بها .. وقد أبقينا ميزانيات كل وحدة « شركة » من الشركات المتدمجة منفصلة خلال السنة الأولى من العمل .. تصور أن الإنتاج وصل الى ١٨٦ ٪ فى وحدة « المتواكل » التى كانت دائما تحقق خسائر لعدة سنوات قبل الإدماج .

لم أستطع الاستمرار فى القيام بكل كبيرة وصغيرة وخصوصا أن الشركة بدأت تتسع فى أعمالها فبدأت فى تفويض سلطائى واشركت القيادات الشعبية ومجلس الإدارة فى كل شيء .

فى أوائل عام ١٩٦٤ بدأنا العمل فى مجلس الإدارة الجديد ومضينا بعض الوقت نعمل فى سلام ولكن سرعان ما بدأ الخلاف يدب بين الأعضاء المنتخبين ، كل منهم ممثلا للوحدة التى ينتمى

اليها أصلا ، فتكتل عضوان من المنتخبين وهما ينتميان أصلا لوحدة « المتواكل » ضد عضو ينتمي أصلا لوحدة « صقر » ، وبالتبعية ساءت الروح المعنوية والعلاقات بين العاملين في الوحدات نتيجة الإشاعات التي كان يطلقها كل من الفريقين المتنازعين من الأعضاء المنتخبين بالمجلس وأثر ذلك على الانتاج .

وقد زادت حدة الصراع في المجلس بين الأعضاء المنتخبين عندما جاء دور تسكين كل منهم على درجة ، وعندما طالب أحدهم بضم العمولة التي كان يتقاضاها من المبيعات للمرتب ، وقد حاولت إرضاء الطرفين ووافقنا في المجلس على بعض الطلبات الشخصية لهم ، ولكن تبينت الآن . أنني كنت مخطئا لأن ذلك جعلهم يتعادون في طلباتهم وطلبات أصدقائهم وأقاربهم من العاملين معهم مما زاد روح الطائفة والانفصال بين الوحدات الانتاجية . . وتحول الأمر من الطلبات الشخصية الى الطعن في شأغل وظائف الإدارة العليا بالشركة بأمل تنحيهم لوظائف أخرى ، وتولى مؤيدي الأعضاء المنتخبين هذه الوظائف ، فبدأت الشكاوى المجهولة ، والشكاوى الموقعة بأسماء حقيقية ولكن مزورة تصل لجميع الجهات الرسمية في الدولة وخصوصا أجهزة الرقابة والأمن ، وتحوى هذه الشكاوى بلاغات عن سرقات واختلاسات ، بل وصل الأمر الى تدبير بعض الجرائم كوضع قطع معدنية أو أدوات من منتجات المصانع ، في عربات بعض الموظفين أو السائقين بالشركة ، ثم إبلاغ الشرطة لضبطهم متلبسين للإساءة بسمة العاملين بوحدة كوحدة « صقر » .

ولا شك أن الصراع بين الوحدات كان على أشده ضد وحدة « صقر » لأن نسبة كبيرة من كبار الموظفين حاليا كانوا من قدامى الموظفين بها قبل التأميم ، كما أن النقد كان على أشده ضد عمال وموظفي وحدة المتواكل لأنها كانت لا تحقق أرباحا بل تحقق خسائر جسيمة وكان العمال لا يمنحون علاوات مددا تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات ، بل كانوا لا يصرفون مرتباتهم بانتظام في أى شهر من الشهور قبل التأميم فاصبجوا الآن في حال يختلف عما مضى ، بل أصبحوا يشاركون في الأرباح . . فمن أقوال عمال وحدة « صقر » مثلا « أحنأ بنينا الشركة وحدنا ثم أدمجوا معنا شركة مفلسة . . الآن ياخذوا فلوسنا ويصرفوها عليهم » .

وأضاف رئيس مجلس الإدارة فقال :  
« ان الصراع كان واضحا حتى بين مديري

المصانع ، فأحدهم وهو رئيس مصانع « هندام » وأصلا كان يعمل بها ، حاصل على درجة الماجستير في الهندسة وكان العمال يلقبونه بالذكور ، في حين أن رئيس مصانع المتواكل كان خريجا للفنون والصنائع ، وأصلا مديرا لنفس المصنع قبل التأميم . وكان الثاني يتقاضى مرتبا أكبر وفي درجة مالية أكبر ، مما أدى الى عدم تعاون الوحدات ، وإلى إصرار مدير مصنع هندام على الاستقلال في الانتاج عن مصنع المتواكل وبالتالي الى تحريض العمال على المطالبة بذلك مستغلين الصراع والاقوال التي يرددوها عمال مصنع « صقر » .

وحتى بعد أن قمت بتخصيص كل وحدة من الوحدات لمرحلة من مراحل التصنيع للمنتجات التي ننتجها ، فإن التعاون كان غير محقق بين الوحدات الثلاث ، وساعد على ذلك أن كل وحدة من الوحدات كانت في مكان بعيد عن الوحدات الأخرى ٥ كيلومترات ، كما أن كل وحدة كانت تلقى المسؤولية في بدء الانتاج على الوحدة الأخرى وهكذا .

وقد زاد من مشاكل الشركة أن إدارتها المختلفة أيضا كانت من عدة جهات متفرقة ، مما يساعد على انتشار الإشاعات وبطء إجراءات العمل .

« في الواقع أنا تعبت خالص وبما أنني لا أصعب أن أكون رئيس مجلس إدارة فقد صممت على الاستقالة وتقدمت بها فعلا » .

### رأى مدير المصانع :

قال مدير مصنع « المتواكل » :

« ان المشكلة مشكلة علاقات انسانية ورواسب من الماضي من ثلاث سنوات قبل التأميم . كنا في مصنع المتواكل ، ورئيس مجلس إدارته لم يكن يفقه أى شيء في الإدارة العلمية وليس لديه اعتبارات للعلاقات الانسانية في المصنع ، كل همه كان أراى يكسب . . كان يكسب في وقت ما لكن على حساب العمال ، ثم ساءت في السنوات الأخيرة حالة العمال لدرجة كبيرة ، وكان رئيس شئون العمال في المصنع أصله ضابط شرطة مفصول ، يسوق العمال بالكرباج ، ويفصلهم لآلئه الأسباب ، مما جعل العمال يتكتلون ويثورون كثيرا ضد الإدارة . . ههه الرواسب ما زالت في نفوس العمال رغم تغير الظروف . . صاحب المصنع كان خائف من التأميم فلم يعط أهمية للمصنع

ضد الإدارة ورشح نفسه لعضوية مجلس الإدارة ونجح كما نجح أحد العمال المشاقين من وحدة المتوكل أيضا بعضوية مجلس الإدارة ، والسرد في نجاح الاثنين أن عدد عمال وحدة المتوكل يزيد كثيرا على عدد عمال وحدة « صقر » وعلى عدد عمال وحدة « هندام » .

وقد قاوم عضوا مجلس الإدارة المنتخبان سائفا الذكر قرار اسناد أغلب وظائف المديرين لموظفي وحدة صقر بحجة أن غيرهم من وحدة المتوكل أحق ، وهكذا أصبح هناك أحزاب في كل وحدة من وحدات الإنتاج الثلاث تناصر فريقا ، وبدأ الصراع يأخذ مسورا رسمية في مجلس الإدارة ، وضد رئيس مجلس الإدارة شخصا لأنه هو الذي أصدر هذا القرار عند بدء تكوين الشركة وقبل تكوين مجلس الإدارة .

إن الصراع في عهد القطاع الخاص في وحدة « المتوكل » كان ضد الإدارة . أما الآن فإن زعماء العمال يصارعون ضد الإدارة وضد وحدتي « صقر وهندام » ، أما العلاقات بين وحدتي « صقر وهندام » فهي أيضا ليست على مايرام ، ذلك لأن القرار الجمهوري الصادر لي ينص على أني أعمل مديرا للمصانع . أما القرار الصادر لزميلي مدير مصنع « هندام » فإنه صدر بعد شهرين وينص على أنه مدير لذلك المصنع . . . لذلك فهو يشكو دائما لمدير المؤسسة من أن وضعه هكذا فيه تنزيل له أمام العاملين في مصنعها ، وأنه لا يصح أن يرفع تقارير أعماله لي كمدير للمصانع ، بحجة أن القرار الجمهوري لم يمن ذلك لأن القرارين صدرا عن نية الإدماج الشركة التي كان تتبعها في الشركة الجديدة » .

#### رأى رئيس النقابة :

قال « الإدماج سبب هذه الحالة المؤسفة . . وحدتنا « صقر وهندام » كانتا وحدتين ناجحتين لهما أرباح كبيرة قبل التأميم ، بعكس وحدة « المتوكل » . في أول الإدماج كانت كل وحدة تعمل بالعاملين فيها أصلا على حدة ، وكل وحدة لها ميزانية خاصة . . أرباح وحدتي « صقر وهندام » في هذه السنة كانت أكثر بكثير من أرباح وحدتي المتوكل ، ورغم ذلك ورغم أن الميزانيات كانت منفصلة بالنسبة لكل وحدة فإن نسبة الأرباح التي وزعت على العمال وزعت على الجميع بالتساوي ، ولذلك ثار عمال وحدتي « صقر وهندام » . قالوا « ده مجهودنا إحنا تعبنا وعمال المتوكل أخذوا من عرقنا » وطالب عمال الوجهتين

ولا لظروف العمل ولا للرقابة من الإصابات ، مما زاد من شعور العمال بالظلم ، وترسبت هذه المشاعر عندهم ضد الإدارة ، ولأن اعتقد أن رواسب الشعور بالظلم والكراهية للإدارة ما زالت في نفوس العمال رغم تغيير الظروف . أيام أن كنا قطاعا خاصا ، كان زعماء العمال أشبه بأفراد العصابات يطمون ويثرون بعنف في وجه الإدارة لأنفسه الأسباب ، وكان لهم مركز مرموق بين العمال ، الإدارة الجديدة بعد التأميم لم تعط زعماء العمال نفس المركز الذي كان لهم فيما مضى . . حاول هؤلاء الأفراد أن يتقربوا للإدارة - رئيس مجلس الإدارة - فوجدوا بابها مقفلا ، فتقربوا للعمال ونجح بعضهم فعلا لعضوية مجلس الإدارة . . ونظرا لتوسع الهوة بين الإدارة وبين زعماء العمال . . تسمع كل يوم من تلفيق هممة لأحد كبار الموظفين ، أو إشاعات من وحدة انتاجية ضد وحدة انتاجية أخرى ، أو عن سرقات واختلاسات ، وتصدر فعلا بيانات متضاربة من وحدات الاتحاد الاشتراكي الثلاث بالشركة ، كما أن أجهزة الرقابة والأمن تتردد كثيرا على الإدارة وعلى المصانع للتحقيق ، وعندئذ تزداد الإشاعات وحرب الأعصاب مما أثر على الإنتاج الكلي للشركة . . تصور أن قيمة إنتاج الشركة في شهر مايو ١٩٦٥ وهو شهر إنتاج بلغ ٣٠٠ ألف جنيه وذلك لأن كل وحدة انتاجية حاولت أن تثبت وجودها ، وتنافسها أدى إلى نتيجة عظيمة يمكن قياسها مثلا بإنتاج شهر يونيو ١٩٦٥ والأشهر التي تلتها وهي كالآتي :

#### قيمة الإنتاج

#### بالألف جنيه

الشهر	مايو ١٩٦٥	شهر الإنتاج
يونيو ١٩٦٥	٣٠٠	
أغسطس ١٩٦٥	١١٠	
سبتمبر ١٩٦٥	١٨٠	
أكتوبر ١٩٦٥	١٤٦	
نوفمبر ١٩٦٥	١٦٤	
	١٨٠	

ثم أضاف مدير المصانع قائلا :

« من الطريف أن أحدا ممن يتزعمون العمال الآن في وحدة المتوكل هو نفس الشخص الذي كان يقف ضدهم أيام القطاع الخاص ، إذ كان يعمل رئيسا للأفراد وشؤون العمال في الشركة « الضابط السابق » ولكن عندما أصبح العاملون في وحدة « المتوكل » يشعرون بالقلق للحصول نسبة كبيرة من موظفي وحدة « صقر » على وظائف الإدارة العليا ، ظهر هذا الموظف ووقف

في اجتماعات الاتحاد الاشتراكي بالانفصال التام .  
والواقع أن عمال المتواكل لا ينجزون كفاية طول  
عمرهم ويضيعون الوقت في اللس .

يناصر ويدافع عن حقوق العاملين في  
الوحدتين الآخرين خصوصا وحدة  
المتواكل .

● أن رئيس أقسام الحسابات أيضا من وحدة  
« صقر » .

● أن الحرب بين فئات العاملين وبين الوحدات  
أدى إلى تليفق التهم . مثلا رئيس قسم ترك  
حقيقته التي يحضر فيها ملابسة في البوابه  
وعند خروجه كان في انتظاره بلاغ مؤداه أن  
الحقيبة فيها بعض الأدوات المسروقة من  
المصنع . سواق سيارة من وحدة « صقر »  
معروف بمناصراته الشديده لوحده وضموا له  
موتورا في حقيبة السيارة وأبلغوا عنه . على  
فكرة البواب من وحدة المتواكل وفتش ناس  
وناس لا ، يفتش العاملين من وحدة « صقر »  
وأحيانا كثيرة لا يفتش زملاؤه القدامى من  
وحدة المتواكل .

● كل قائد عمالي قاعد بالبدلة والبالطو ولا يمد  
أيدا يده في العمل خصوصا أعضاء مجلس  
الإدارة والنقابة . كل واحد عامل نفسه  
مفتش هام على المصنع . أحيانا في حالة  
رضب . أنا شخصيا قلت لأهمل منزلي  
لو واحد احضر لي لغة أو أي شيء في غيابه  
لا يستلموها خشية أن تكون من ممتلكات  
المصنع ويلبغوا عني الشرطة بعدها .

● أقول لك الحق . . ان ماضي القيادات  
العمالية الموجودة حاليا هو ماض معروف  
عنه انتقاهم للتحريض والاثارة والفتن واثارة  
الاشاعات وتليفق التهم .

● من وسائل ارباك الادارة المنظمات لاسباب  
مختلفة خصوصا بشأن التسكين . تصور  
أنا وجدنا أن ٦٠٠ نظم من المنظمات كانت  
بخط واحد . . ان احد زعماء العمال كان  
يرش العمال بذلك ويتفرغ طول اليوم لكتابة  
الشكاوى والمنظمات .

● رأى احد قادة العمال من وحدة « صقر »  
وعضو باللجنة القيادية .:

قال : « الادماج في حد ذاته لم يسبب مشاكل .  
انما سبب المشاكل كلها التكتلات العمالية  
والقيادات . . وحدة « المتواكل » فيها عناصر  
مشاغبة من أيام القطاع الخاص . النقابة  
ما زالت تشغل بالعملية القديمة وتقف

الواقع أن شركة المتواكل مفلسة وواخذنا  
في الرجلين عددهم ٨٠٠ عامل ، واحنا في شركة  
« هندام » ٢٥٠ ، وفي شركة برجوس ٣٥٠ .  
لذلك فانهم واخذنا في الرجلين . في الأرباح ،  
في الانتخابات لمجلس الادارة ، في التشكيلات  
العمالية . . ومعنى ذلك أن الشركة المفلسة  
تهيمن وتسيطر على كل حاجة . . تصور أن  
أعضاء مجلس اللجنة النقابية ٦ من المتواكل  
( ٤ من صقر و ٢ من هندام . . للأسف أن النقابة  
في نظر عمال المتواكل ، أداة للسيطرة والتخريب ،  
لأسف أن النقابة خرابنة لان لا رئيس النقابة  
من وحدة هندام وأغلبية الأعضاء كما هو واضح  
من وحدة المتواكل .

في انتخابات مجلس الادارة التي نجح ٣ من  
وحدة المتواكل وواحد من وحدة صقر . . تصور  
للأسف احنا في حالة تدهور في الشركة ومشاكل  
نتيجة الادماج ، وأسبابه أن احدا الشركات غير  
متكاثرة مع الشركات الأخرى المتدمجة .

أعضاء مجلس الادارة المنتخبون من وحدة  
المتواكل دائما يشيعون أن رئيس مجلس الادارة  
ضد العاملين . ايه بيعمل ضدنا ، مش عارف . .  
رأى رئيس وحدة شؤون الأفراد بمصنع المتواكل:

قال « هناك أفراد من أعضاء القيادات  
العمالية يحاربون الاندماج لأسباب شخصية .  
منها الإبقاء على زعامتهم «العمال» ومنها محاولة  
الضغط على الشركة للحصول على مزايا أو  
ترقيات . . فمثلا لو أن عاملا له شكوى ويسال  
أحد قادة العمال كمضو مجلس الادارة المنتخب  
عما تم فيها يقول له أن الشكوى ضاعت وإزاي  
تقدمها لرئيس هو أصلا من وحدة « صقر »  
ويطلب منه كتابة شكوى جديدة . ان هؤلاء الزعماء  
الذين يحاربون الادماج يثيرون العمال على أساس  
حقائق منها :

● أن مدير العلاقات العامة بالشركة أصلا من  
وحدة أو شركة « صقر أخوان » وأنه يملأ  
جميع الوظائف الحساسة بمن سبق له  
العمل معه في تلك الوحدة قبل التاميم .

● أن رئيس اقسنام شؤون الأفراد بالشركة  
من وحدة « صقر » أصلا ، ولا يمكن أن

الإدارة العليا والتعرض لحياتهم الخاصة ،  
وسمعتهم للدرجة أن ١٠ ٪ من وقت  
الإداريين في المصنع مشغول في قصص هذه  
الإشاعات والرد عليها وليس هناك التفات  
بذكر للإنتاج بالشركة .

### رأى أحد زعماء العمال وعضو منتخب بمجلس الإدارة :

قال : « المشكلة سببها بعد المصانع عن  
بعضها ، وعدم الإدماج العملي والفعل للعمال  
بالشركة وتجربتهم إلى ثلاثة أجزاء ثم إلى جزئين  
في مكانين بعيدين ، ثم هناك مشاكل نقل الإنتاج ،  
نقل قطع جاهزة تم تشغيها في مصنع لتدخل  
في عمل المصنع الثاني ، عمليات النقل سببت  
مشاكل .. كذلك هناك تنافس شديد وتنافر  
بين مديري المصنعين ، واحد يقول أنا استاذ  
في كلية الهندسة . أما الثاني فهو رجل خبرة فقط  
ومؤهله فنون وصناعات .. في حين أن الثاني يقول  
أنا رئيس المصانع حسب القرار الجمهوري ..  
أيضا من أهم أسباب المشاكل أن الإدارات المختلفة  
للشركة مقسمة في ثلاث جهات .. تصور لو عامل  
عايز يسأل من موضوع له أو عايز يصحح خطأ  
في مرتبه ، لازم يأخذ يوم إجازة ويدور ويلف من  
جهة لجهة لذلك فإن قادة العمال يقضون معظم  
وقتهم في المرور على المكاتب لتخليص مشاكل  
العمال أيضا . هناك تكتلات بين أنصاف المتعلمين  
وغير المتعلمين ، كما أن رئيس مجلس الإدارة  
رجل غير ديمقراطي منزو لا يلاغينا ولا يختلط  
بنا .. احنا عايزين رئيس مجلس إدارة بلاغينا  
ونلاغيه ، الرئيس الحالي لا يسمع لنا الا اذا كان  
الكلام مكتوبا رسميا » .

### رأى رئيس عمال محدود الثقافة جدا وعضو مجلس الإدارة :

قال : « المصري المتعلم فاهم نفسه نازل من  
السما .. الأجنبي أحسن كان بقدر الواحد  
اللى زى أنا .. أنا أول راجل في مصر ، اشتغل  
الدوكو .. أبعد عن الرؤساء ، خصوصا الإداريين  
وأنا أبقي كويس خالص ، سبب المشاكل التسكين ،  
العمال بلفونا شكواى ، واحنا بنحارب مشانهم ،  
ازاى كل الربيات الحلوة تبقى لموظفى الإدارة  
واحنا في مشاكل بسبب غلط رئيس مجلس  
الإدارة ، احنا ماسكين عليه عشر غلطات تضعه  
في مسئولية كبيرة خالص ، في الشركة سرقات  
واختلاسات ورشاوى والجهات الرسمية الآن  
تحقق فيها » .

في صف العامل ضد الإداريين وضد مجلس  
الإدارة .. مهما كان العامل مخطئا ..  
حدث أن عاملا فقد أعصابه وأهان رئيس شئون  
الأفراد وضربه برجله .. تدخل الملاحظ في  
الورشة وضرب العامل قلعين ، العامل اعتدى  
عليه أيضا وأهانته .. ماذا حدث ، في نفس اللحظة  
أخذ مندوب النقابة ولفوه بأربطة على رأسه  
ووجهه وذراعه ومرروه على جميع أقسام المصنع  
وقالوا للعمال شوقوا الموظفين الكبار بتعمل في  
العمال إيه .. ثبت ذلك في التحقيق وثبت أن  
العامل لم يصيب بشيء .. وبعدما رجوا رئيس  
مجلس الإدارة أن يصغف عما حدث ، ولم تعط أية  
جزاء ، فقد نقل العامل ومندوب النقابة إلى  
مصنع آخر في نفس الشركة ، واعتقد أن ملخص  
أسباب المشاكل ينحصر في الآتى :

- ١ - نشر روح الانفصالية بين العمال والإداريين  
بجدة أن الإداريين يأخذون نصيب الأسد  
في حين أن العمال يكسبون .
- ٢ - اظهار الإدارة دائما بمظهر التحيز والضعف  
بالنسبة لتنفيذ قراراتها ، وبالكتابورية  
أحيانا .
- ٣ - تحريف قرارات مجلس الإدارة بإبلاغها  
مشوهة .
- ٤ - إسداء سمعة رئيس مجلس الإدارة على  
أساس أنه ضد العمال « قيل مثلا أن  
الشركة محقة أرباحا لا حد لها ورئيس  
مجلس الإدارة يفسن على الصاملين بوجبة  
غداية .. هذا في حين أن الرأيا العينية  
ارتفعت بنسبة ١٨٠ ٪ عنها في الصام  
السابق » .

- ٥ - نشر الارهاب لمن ينضوى تحت ظل القادة  
العماليين وذلك بتدبير التهم .

- ٦ - وجود تكتل داخل وحدة « هندام » ضد  
فئة القادة من وحدة المتوكل ، وتكتل  
داخل وحدة « صقر » ضد فئة القادة من  
وحدة « المتوكل » ثم انقسام في وحدة  
المتوكل أحدها موال لعضوين من مجلس  
الإدارة المنتخبين وهو أغلبية العمال ،  
والثاني موال للعضو الثالث المنتخب  
بمجلس الإدارة من نفس الوحدة .

- ٧ - استعمال وسيلة الحرب ضد الإدارة عن  
طريق الإشاعات وتشويه سمعة كبار رجال



# الشكاوى

## ودوره في الاصلاح الادارى

بقلم

د. لىلى تكللا

يتطلب الاصلاح الادارى لكي يحقق الغرض منه أن يكون هادفاً ومخططاً ومستنداً الى أسس دقيقة ، ومعايير واضحة تبين مدى قدرة المنظمة على تحقيق الهدف ، ومدى انحرافها عنه ، وتتعرف على أسباب هذا الانحراف ، وتلمس مواطن الضعف في الجهاز المنفذ .

قد يكون هذا الأمر سهلاً بالنسبة للمنظمات التي تسعى الى تحقيق ربح مادي ، إذ يمكن بعملية حسابية تقييم عمل المنظمات ، حيث تقاس كفاءة الإدارة والتنظيم والخدمات بها بمقدار زيادة الربح كل عام . أما أجهزة الحكومة المختلفة فإنها تسعى الى تنفيذ السياسة العامة ، وتهدف الى تقديم خدمات عامة للجمهور . ولذلك يتعذر قياس مدى كفاءتها مادياً أو حسابياً ، وإنما يمكن تقييمها عن طريق مؤشرات أخرى ، أحدها رضا الجمهور عن هذه الخدمات .

د . لىلى تكللا

ليسانس حقوق جامعة القاهرة .  
ماجستير الدراسات الاجتماعية من جامعة  
جنوب كاليفورنيا - دكتوراه الفلسفة في  
الإدارة العامة جامعة نيويورك .

ومن هذا ما تتبعه الدول الاسكندنافية مثلا، حيث يوجد نظام **مأمور التحريات** الذي يمارس رقابته على الجهاز الادارى عن طرق ثلاث ، احداها الشكاوى التي يتلقاها من الجمهور . وقد ساعدت عوامل كثيرة متعلقة بالبيئة والظروف الاجتماعية على نجاح هذا النظام في الدول الاسكندنافية التي اخلت به (\*) .

**ولامور التحريات** بحث الشكاوى التي تصل اليه بحثا مستقيضا ، وله ان يطلب من الجهة الادارية المشكوك منها موافاته بالمستندات والوثائق المتعاقبة بموضوع الشكاوى على وجه السرعة . وهو يحرص على ان يوضح للشاكين الاسباب التي بنت عليها الادارة تصرفها ، وله ان يعمل على ازالة اسباب الشكاوى . وفي ذلك تدعيم الثقة بين الشعب والجهاز الحكومي .

\*\*\*

### الإبصار

#### الاجتماعية والنفسية للشكاوى

للالاداة العامة طبيعة سياسية ومجالات للعمل لا حصر لها ، ومسئوليات بعيدة المدى . . . واذا تأملنا معا في تفاعلات هذه الخصائص الثلاث تبين لنا ان الجمهور لا يمكنه ان ينصرف عن التعامل مع الحكومة ، وهذا يعنى امرين :

**الاول :**

انه لا بد ان يتعامل مع الحكومة ، فهو سواء اراد ام لم يرد احد مملاء الجهاز الادارى ، واحد المستفيدين من خدماته . وسواء اراد ام لم يرد فهو ملزم في مئات وآلاف من المرات في معاملته مع الحكومة ان يخضع لقراراتها ، ويستكمل اى اجراء تنطليه .

وتعتبر الشكاوى في مفهومها العام تعبرا عن عدم الرضا . وهي تستند حين تقدم الى الحق الممنوح للفرد أو الجماعة بالأجواء الى الشكاوى عند الاحساس بفن أو خطأ أو انحراف . وقد اكدت هذا الحق المسماة الحديثة في الدول المختلفة .

والشكاوى بانواعها المختلفة وصورها المتعددة - في ضوء هذا الحق - من الوسائل الفعالة في رقابة الادارة .

لهذا فان الشكاوى في هذه المجتمعات يمكن اعتبارها احد المؤشرات الكاشفة لنواحي القصور أو التقصير في متطلبات المجتمع ، وضروريات التنمية .

ولما كانت الشكاوى نوعا من السلوك المكتوب ، فهي نتيجة لذلك تصوير لدرجة تكيف المجتمع لقيمه الجديدة ومنجزاته ، وما يتطلع اليه من تجسيد لاماله أو سلبهته نحوها .

والادارة الحديثة في توفرها على تنفيذ السياسة العامة للدول لا تحظى بتحقيق اهدافها بنجاح ، دون ان يكون لديها قدر مقبول ومعقول من ردود الفعل تقيم بموجبه نشاطها . والشكاوى احدي هذه الوسائل الفعالة للتقييم .

من هنا تبرز أهمية شكاوى الجمهور الجديدة - باعتباره صاحب المصلحة في التعامل الحكومي - من تصرفات الجهات الحكومية ، والمؤسسات العامة .

وقد تمكنت بعض الدول من تنظيم عملية تلقي الشكاوى ودراستها واستعمالها في رفع الغبن ، وفي الإصلاح الادارى في آن واحد .

(\*) نظام مأمور التحريات بدأت به السويد في سنة ١٨٠٦ ، لم اخلت به بعد ذلك النرويج والدانمرك وفنلندا . وهو يقوم في اساسه على ان يعهد البرلمان بالرقابة الادارية وقصى الحقائق لشخص يختاره خصيصا للتفرغ لهذه المهمة . وهو شخص غير سياسى على دراية بالادارة والقانون والمسائل المالية . ويتم اختياره لمدة أربع سنوات بواسطة ٤٨ عضوا من البرلمان يختارون لهذا الغرض - ٢٤ من كل مجلس - ولا مانع من اعادة انتخابه - وتشمل رعايته سائر العاملين في الجهاز الادارى وتصرفاتهم . وله ان يتحرى عن اى تصرف أو قرار أو حالة أو مجموعة حالات . وهو يفعل ذلك ، اما من طريق ما يتبين له شخصا من قصور أثناء جولانه التفتيشية ، أو بناء على ما ينشر في الصحف ، أو استنادا الى الشكاوى التي تصل

اليه من الجمهور ، أو من رجال البرلمان . ومهمته الاساسية هي التأكد من ان القرارات الادارية محل الشكاوى مطابقة للقانون ، وان تصرفات رجال الادارة لا تخل بالفسرابط للقررة ، وهو يتحرى مسائل التراخى في انجاز الأعمال والخروج من مقتضيات الكفاية والاقتصاد والامانة في تطبيق التعليمات . وله مكتب خاص يساعد في تنفيذ أعماله يختلف تكوينه من بلد لآخر ، فله في السويد ستة مساعدين ، ويرفع مدعهم في الدانمرك الى ١٢ . وقد اخلت بعض دول أخرى بهذا النظام على صور مختلفة مثل الملكة المتحدة ونيوزيلندا وبعض ولايات كندا والهند .

Gelthorn and Others ; Ombudsmen ; Citizens, Protectors in 9 Countries, (Harvard University Press, 1966).

ولا يمكنه - سواء رضى عن مستوى الخدمة أم لم يرض - أن ينصرف إلى مصدر آخر ، بعكس الذى يتعامل مع شركة معينة تنتج سلعة معينة ، فغالبا ما يكون في مقدوره الانصراف للتعامل مع مصدر آخر ، أو منتج آخر ، أو استبدال سلعة بغيرها ، بينما لا يسعه سوى الشكوى بالنسبة للحكومة .

## الثاني :

من الناحية النفسية فإن الفرد يكون أشد ضيقا من سوء الخدمة إذا ما شعر أنه لا مفر من الالتجاء إلى مصدرها . فالفرد كلما زادت حاجته لشخص ما وتبعيته له ، زاد احتمال ضجره في شكل ثورة عليه ، وشكوى منه إذا لم تكن علاقتهما مرضية .

وبالإضافة إلى ما تقدم يلاحظ أن الفرد العادى يشعر بقدر من الأهمية حينما يحس أنه يستطيع أن يمسك القلم ، ويوجه خطابا لأعلى قيادة في الدولة .

## الشكوى والإصلاح الإداري

إن دراسة الشكوى وإمكان إسهامها في الإصلاح الإداري في الدول النامية عامة وفي بلادنا على وجه الخصوص - في ضوء ما تقدم - يتطلب أن نضع أمورا لثلاثة في الاعتبار :

### الأول : اتساع نطاق العمل الحكومي .

من الحقائق الملموسة اتساع نطاق العمل الحكومي ، وازدياد نشاط الدولة ، وامتداده إلى ميادين جديدة كانت متروكة للنشاط الخاص أو مهمة . وظاهرة الاتساع هذه أصبحت ظاهرة عامة تسود معظم المجتمعات تحقيقا لبدأ التدخل الإيجابي للدولة ، بقصد الحماية أو الرعاية أو التنظيم أو الرقابة . وحتى في الدول الرأسمالية - مثل الولايات المتحدة الأمريكية - يلاحظ اتساع نطاق الرقعة التي أصبح النشاط الحكومي يشملها .

كذلك فإن كبر حجم الجهاز قد أدى إلى تعدد مسؤولياته وتعقدها ، وهي عوامل تدعو إلى كثرة القوانين وعموميتها . فإذا لم تقابل هذه الظاهرة بإطلاق بعض الحرية لجهة الإدارة لكي تمارس حقها في التفسير ، فإن هذا الحال يؤدي إلى الكثير من الجمود والشلل الحكومي ، وبالتالي يسهم في ازدياد الشكوى منه .

## الثاني : الثورة الاجتماعية :

أنه من طبيعة الأمور أن أشخاص الجهاز الحكومي ، تمثل باقي المواطنين ، يشتركون في القيم الحضارية والأهداف السائدة في المجتمع ، وفي الواقع يمكن القول أنه من أخص وظائفهم المحافظة على القيم السائدة وتحقيق الأهداف المروقة في زمن معين . والملاحظ أن الجهاز الحكومي يمكنه عادة أن يساير التغيرات الاجتماعية التي تأتي في صورة تطور طبيعي . على أن محك الاختيار الذي يتعرض له أشخاص الجهاز يبدو في السرعة التي يتم بها فهمهم وعملهم ، وفلسا للقيم الجديدة التي تأتي بها ثورتنا العنصرية ، والتي تؤدي غالبا إلى تغيرات شاملة ومفاجئة بالكيان الاجتماعي . إذ في مثل هذه الظروف يكون الشعب في لهفة على تحقيق وعود الحكومة له ، ويتوقع تنفيذها بصبر فارغ . في حين يجد الجهاز الحكومي من العسر عليه تحقيق أهداف التطورات السياسية والاجتماعية المفاجئة ، واستيعاب القيم التي تأتي بها ، والتلاؤم معها بالسرعة التي يتوقعها الجمهور في ظروف التغيرات الاجتماعية الثورية هذه .

## الثالث : الإصلاح الإداري بالنول النامية :

إن مناقشة الإصلاح الإداري في الدول النامية تحتم رد الأمراض والعلل الإدارية إلى أصولها . أي البحث عن أسباب التخلف أو القصور التي يعاني منها الجهاز الإداري . فلا يكفي أبدا للقيام بأي علاج رفع الظاهرة المرضية بدون التعرف على مصدرها وتوجيه العلاج إلى هذا المنبع . فالأرض الإداري تماما كالأرض البدني ، قد يكون مرده إلى أكثر من سبب ، بل أن نفس الظاهرة قد ترجع إلى أكثر من موطن من مواطن الخلل .

وفي الدول النامية - على وجه الخصوص - تتفاعل عوامل كثيرة سياسية واجتماعية واقتصادية ونفسية ، فتظهر مشكلات ومصائب تنعكس على الجهاز الإداري ، فتبدو وكأنها صادرة منه . ويمكن رد عيوب الإدارة العامة في الدول النامية إلى أربعة مصادر :

١ - عيوب وأمراض نابعة من المجتمع ، وليس من الجهاز الإداري .

٢ - مشكلات مرتبطة بكون المجتمع مازال في دور النمو وهي المشكلات الناجمة عن حدة التطور .

٣ - مشكلات إدارية راجعة للجهاز الإداري

وظيفتها العامة ، فقد ضمنت الدولة حق المواطنين في الشكاوى ، باعتبارها إحدى وسائل الرقابة المباشرة .

إلا أنه اتضح للدولة ، نتيجة ممارسته المواطنين على اختلاف فئاتهم لحقوقهم في الشكاوى ، أن التطبيق العملي لهذه النظم قد كشف عن صعوبات واختناقات تحد من فاعليتها . لذلك دعت الحاجة الى تنظيم هذا الحق تنظيمًا يمكن معه تحقيق الفاية المرجوة منه دون تعقيد أو إساءة . فصدر قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٧ لسنة ١٩٦٦ في شأن تنظيم مكاتب الشكاوى واختصاصاتها ، بحيث يمكن أن تؤدي وظيفتها وفعاليتها في مجال الشكاوى كمؤشر إداري وسياسي هام . ولا شك أن القول بأن ذلك سيكون نهائياً المطاف قول مجانب لمفهوم الإدارة الحديثة التي تتصف بالديناميكية والتغير المستمر .

### البحث الميداني

في مقدمة الأسئلة التي تتبادر الى الذهن : الى أي حد يمكن الاستفادة من الشكاوى في الإصلاح الإداري في الدول النامية ؟

والى أي مدى يمكن أن تؤثر الشكاوى على أنها تعبير عن قصور في الجهاز الإداري ؟

وما هو دور الشكاوى في الجمهورية العربية المتحدة في تحقيق الإصلاح ؟

وما مدى العلاقة بين الجهاز الحكومي وإيدولوجية الإدارة وبين الشكاوى التي يرفعها الجمهور ؟

وما هي الاعتبارات التي يجب توافرها حتى يمكن الاستفادة من الشكاوى ؟

وما هي سمات جمهور الشاكين في الجمهورية العربية المتحدة ؟

وهل تختلف خصائص الشكاوى وجمهور الشاكين باختلاف الجهة المرسل إليها الشكاوى ؟

وفي محاولة للرد على بعض هذه الأسئلة ، أو توضيحها ، قامت مجموعة من الباحثين بمعهد الإدارة بدراسة تحليلية لمضمون الشكاوى ، هدفها هو التعرف على الخصائص المميزة التي تتصف بها شكاوى الجمهور في الجمهورية العربية المتحدة ، والوقوف على خصائص الشاكي فيما يتعلق بمسئولياته الاجتماعية والاقتصادية ، والتعليمي ، وأسلوبه في الشكاوى .

نفسه . سواء منها ما يتعلق بالتشريع أو التنظيم أو الأفراد أو الامكانيات أو غيرها من القومات .

وفي مجال هذا النوع الأخير فقط يمكن القول بأن شكاوى الجمهور قد تسهم في عملية الإصلاح الإداري بما تكشف عنه من قصور أو عيوب في العمل .

### الشكاوى وتنظيمها

#### في الجمهورية العربية المتحدة

كان من نتائج التطبيق الاشتراكي في ج.ع.م أن أصبح الملايين من الشعب يستفيدون من أوجه النشاط الحكومي ، ويشكلون في الوقت نفسه فئات جديدة قوية يهيم بها تطوير هذا النشاط ، ورفع مستواه ، والنهوض بعمليات الإصلاح الإداري ، بما يحقق سرعة أداء الخدمات وكفائتها وعدالة توزيعها .

ومن هنا نجد أن هذه الطوائف الاجتماعية الجديدة تمثل قوى هائلة ضاغطة تطالب باستمرار بتطوير الأجهزة الحكومية وإصلاحها ، وبضرورة تجاوبها مع الجماهير .

وحين تتجمع اشتات هذه القوى من جميع المدن الصغيرة والقرى ، ومن عواصم المحافظات والمدن الكبرى ، ومن العاملين والعاطلين ، تتجه كلها الى مركز الثقل ، وإلى قلب الإدارة . فتوجه الى رئاسة الجمهورية أو رئاسة الحكومة أو القيادات الإدارية ، كما أنها تتجه أحياناً الى الصحافة ، باعتبارها المعبرة عن رأي الشعب .

لذلك لم تغفل الجمهورية العربية المتحدة أهمية الشكاوى . فظلت تتابع ممارسة هذا الحق الممنوح للأفراد والجماعات ، للوصول الى رفع الظلم ، وإلى طريقة مثلى للإصلاح المنشود . ويمكننا أن نتصور ضخامة هذا العبء إذا علمنا أن عدد الشكاوى التي وردت لاحتى اللجان التي تقرر تشكيلها عقب جلسة مجلس الأمة بتاريخ ٦٦/١/٢١ لبحث شكاوى قطاع واحد من قطاعات الإدارة هو قطاع العاملين ، بلغ ٢٥٠٠٠ شكاوى ، منها ١٤٠٠ من العاملين في قطاع الحكومة ، والباقي من العاملين بالقطاع العام .

ولما كانت الوظيفة في مجتمعنا الاشتراكي خدمة للشعب وتكليفاً للقائمين بها ، لذلك كان من حق المواطنين مراقبة أعمال الإدارة لضمان حسن أدائها لواجباتها ، دون تحسف أو انحراف . ولما كانت الشكاوى هي الوسيلة التي يلجأ إليها المواطنون ليعبروا عن مشاعرهم نحو سوء تصرف أو خلل وقع من جانب الإدارة ، وهي تؤدي

الباحثين المكلفين بجمع البيانات عن الشكاوى التي ترد اليه ، والصالحة للدراسة والإطلاع . لذلك روى إجراء البحث على عينة تمثل ١٠٪ من مختلف فئات الشكاوى الصالحة لتختار عشوائياً ، وفي فترة زمنية تبدأ من ١٥ يناير سنة ١٩٦٨ ، وتنتهى في ١٥ فبراير سنة ١٩٦٨ . أى ما يقرب من ١٥٠٠ شكاوى من مختلف الفئات والأنواع .

أما من جريدة الاهرام فقد روى أن يتضمن البحث « عدد ٥٠٠ شكاوى » من الشكاوى السابق الإشارة إليها ، لتكون مصدراً للبيانات المطلوبة في ذات المدة المتفق عليها .

وفي هذا المجال فقد صممت استمارة البحث متضمنة ثلاثة بنود رئيسية :

### الاول :

بيانات تتعلق بالجهة المرسل إليها الشكاوى ، ومتوسط ما يرد إليها من الشكاوى .

### الثاني :

بيانات متعلقة بمقدم الشكاوى ، من حيث النوع والجنسية والسن ، ومحل الإقامة والحالة الاجتماعية والتعليمية ، والوظيفية والمهنة ، والجهة التي يعمل بها ، الدخل الشهري .. الخ .

### الثالث :

بيانات متعلقة بمضمون الشكاوى من حيث نوعها ، الجهات المقدمة ضدها ، وهل هي متعلقة بتشريع أو تنظيم ، أو عنصر بشري ، أو مسائل مالية . وبين أسلوب الشاكي في شكواه وإيعا إذا كان يقدم اقتراحاً أم لا ، وعما إذا كان يلجأ لشكواه بالقانون ، أم باعتبارات شخصية ، وغيرها من البيانات التي قد تعكس صورة صادقة نوعاً من جمهور الشاكين .

ونعرض فيما يلي أهم النتائج التي توصل إليها البحث الميداني الذي أجرى على عينة بلغ مجموعها ١٩٣١ شكاوى :

١ - أوضحت النتائج أن الشكاوى والطلبات تمثل الجوانب الأكبر من تعبيرات الجماهير « ٩٥٪ » . وهذه نتيجة غير مستبعدة إذا ما نظرنا إليها في ضوء اتجاهات الجماهير التي قلما تلجأ للثناء أو المدح إذا مرت بتجربة طيبة مع الأجهزة الحكومية . بينما تبادر بالشكاوى إذا صادفها تجربة سيئة .

كذلك التعرف على المواطن الأساسية للشكاوى في الأجهزة الإدارية بالدولة ، وأكثرها مبدعة لها ، سواء ما يتصل منها بالتشريع أو التنظيم ، أو الإجراءات المتبعة في التنفيذ .

فاستهدف ذلك الوصول إلى المدى الذي يمكن معه استخدام شكاوى الجمهور كوسيلة للإصلاح الإداري في بلادنا .

ولم يهدف البحث إلى تقييم الجهات التي تتلقى هذه الشكاوى ، ولا دراسة أسلوبها في معالجتها ، وإنما اقتصر على محاولة تحديد الإجابة عن السؤال الآتي :

### من الذي يشكو ؟ ومن يشكو ؟

#### مجال البحث واسلوبه :

ذكرنا في سياق الحديث أن الجهات الرئاسية في الدولة ذات الطابع القومي كانت على الدوام هي التي يلجأ إليها المواطنون بشكواهم ، بطلباتهم ومقترحاتهم . ويبدو ذلك طبيعياً في مجتمع يمارس تغييراً موحها وشاملاً . وقد وقع الاختيار على :

- ١ - مكتب رئيس الجمهورية للشئون الداخلية بتقسيماته .
- ٢ - جريدة الاهرام .

لتكون الشكاوى التي ترد إليها مادة البحث آخذين في الاعتبار أن كثرة عدد الشكاوى التي ترد لمكتب الرئيس ونوعها واستمرار تدفقها عامل هام ومفيد في الحصول على تمثيل صادق لنوعية الشكاوى ، مع استبعاد الشكاوى ذات الطابع السياسي ، كما أنها تعطي للباحث صورة معبرة عن واقع المجتمع المصري المعاصر .

أما جريدة الاهرام فلا جدال في أنها من المنابر الهامة للكشف عن اتجاهات الرأي العام . وأنه وإن كانت الشكاوى بمفهومها المرغوب فيه في هذا البحث قد قلت في الفترة الأخيرة في هذه الصحيفة بسبب الظروف التي تواجه الوطن العربي في الوقت الحاضر ، وما يقتضيه الأمر من تجنب الإعلام لخدمة القضية العربية ، فقد اتخذت الشكاوى التي كانت ترد قبل هذه الفترة مادة أخرى لهذا البحث .

ولقد أظهر البحث الاستطلاعي أن حجم الشكاوى التي ترد لمكتب الرئيس يجاوز الأربعة آلاف يومياً . وليست كلها - بطبيعة الحال - من الأنواع التي أتفق على استخدامها كمادة لهذا البحث ، الأمر الذي يتجاوز طاقة

٢ - كما انضج أن اهتمامات المواطنين بالحالات الفردية تفوق بكثير اهتمامهم بالحالات العامة . وهذا في رأينا لا يدل على قلة مجالات الشكوى من الحالات العامة ، بقدر ما يعكس عدم اهتمام الجمهور كثيرا بالمشكلات العامة ، وربما سلبية بعض أفرادها نتيجة ضعف الشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية ، ونقص الوعي السياسى .

٣ - كما لوحظ ان القاهرة وحدها تستأثر بنسبة عالية مقبدارها ٢٨ ٪ من مجموع الشكاوى ، في حين نجد ان نسبة سكانها الى مجموع سكان الجمهورية تبلغ ١٢ ٪ فقط . وقد ترجع الزيادة الملحوظة في عدد الشكاوى الخاصة بسكان القاهرة الى انهم أكثر اتصالا بالاجهزة الحكومية ، أو الى انهم أكثر تحضرًا ، أو الى قربهم من مركز الحكم . وبالتالي سهولة اتصالهم بهذا المركز .

٥ - لوحظ ايضا أن معظم الذكور حالتهم الاجتماعية غير موضحة . أما بالنسبة للإناث فغالبا ان الحالة الاجتماعية لهن مرتبطة بموضوع الشكوى . فقد بلغت نسبة الأرمال الشاكيات ٢٢ ٪ .

٦ - وجد من دراسة النتائج التي امكن الحصول عليها ، أنه كلما زادت درجة التعليم زادت نسبة الإيجابية في الشكوى ، وطالب الشاكى بتدخل الحكومة .

٧ - كما اوضحت النتائج أن نسبة الشكاوى من القطاعات النوعية المختلفة لا تعبر عن حقيقة المشكلات التي يعاني منها الجمهور في حياته اليومية . فمن المؤكد مثلا أن المواصلات والإسكان بالنسبة لجمهور القاهرة - وهو يمثل ٢٨ ٪ من الشاكين - يمثلان مشكلتين على أكبر جانب من الأهمية . ومع ذلك فإن نسبة الشكاوى منهما تبدو ضئيلة ( ٣٥ ٪ ، ٧٢ ) . وقد يكون سبب ذلك وجود هاتين المشكلتين كظاهرتين عامتين يعلمهما الخاصة والعامة ، ويرتبط حلها بسياسة الدولة العامة قبلهما .

#### استقراء

#### النتائج وتحليل الموقف

الشكوى تعبير عن المواقف الأيكولوجية في المجتمع المصرى :

تفيد الدراسة الميدانية أن تحليل مضمون الشكاوى أكد أنها تعبر تماما عن الحواص الأيكولوجية في المجتمع المصرى بأكثر من طريقة .

فقد تبين فعلا أن أكثر من ٧٥ ٪ من مرسلى الشكاوى لرئاسة الجمهورية يعبرون عن نظرهم الى الرئيس على أنه أب عطوف أو أخ رحيم ، أو رب أسرة كريم ، الى آخر هذه التعبيرات التي تعكس العلاقة الشخصية الأسرية على علاقات العمل الحكومى .

وهذا امر يسهل فهمه اذا ما أدركنا الدور الاساسي الذي يلعبه الأب في الأسرة المصرية خصوصا في المجتمع الريفي .

ان النظرة الى الجهاز الادارى مازالت قائمة على اساس أنه الهيئة التى عليها أن تتصرف ، وانها المطالبة بكل شيء ، أما الجماهير فليس عليها الا استقبال هذه التصرفات حسنة كانت أم سيئة .

ان جمهور الشاكين لم يكن في أغلب الأحيان يشكو من عدم تطبيق القانون ، أو من الاخلال بتطبيق القانون ، ولكنه كان يشكو من أن تطبيق القانون لم يكن مناسباً لحالته الشخصية ، أى أنه لم يكن يشكو من عدم الموضوعية في القرارات والتصرفات ، ولكنه كان يشكو من هذه الموضوعية ، ومن عدم أخذ الاعتبارات الشخصية محل الاعتبار .

وهكذا لم يكن الشاكى يعزى رأيه بأدلة قانونية ، أو بحالات مشابهة ، وإنما بسوء حاله وقسوة ظروفه .

والى جانب ما تقدم من الاعتبارات المؤدية الى الاتجاه للشكوى للرئاسة ، فقد تدل كثرة عدد الشكاوى التى ترسل للرئاسة رأسا على عدم ثقة الجماهير بالمستويات الأخرى . كما أنها قد تدل - مع الأسف - على شعورهم بأنه من الممكن دائما الحصول على الاستثناءات عند المستويات العليا .

لذلك كان من المنطقى أن تكون مشكلات العمل الحكومى والشكوى منه متصلة بأحد هذه المقومات .

#### تحفظات وملاحظات :

##### اولا :

يجب الا تؤخذ الشكاوى على أنها تعبير أكيد من ازدياد مشكلات الإدارة والتنظيم بجهة حكومية معينة . ذلك أنه من الثابت عمليا أنه كلما زاد اتصال جهة الإدارة بالجمهور زاد احتمال ورود شكاوى منه ، والعكس صحيح . وعلى هذا الأساس فلا يمكن القول بأن ورود

شكوى واحدة فقط تتعلق بوزارة البحث العلمي ( تقرير مكتب الشكاوى والتظلمات من شهر ديسمبر سنة ٦٢ ص ٢ ) بعد دليلا على زيادة كفاية الإدارة بها عنها في وزارات العمل أو التكوين أو الداخلية مثلا ، حيث يتصل عمل هذه الوزارات بالجمهور مباشرة .

#### ثانيا :

من العسير أن تؤخذ الشكاوى كدليل على أن مقدميها هم أكثر الفئات غنا . فمن المعروف أن قدرة الفئات المختلفة من الجمهور على كتابة الشكوى ، ووعيهم في استخدام هذا النوع من المخاطبة يتفاوت تفاوتاً ملموساً بحسب صفاتهم الحضارية والعمرانية المختلفة .

#### ثالثا :

يلاحظ أن اغلب الشكاوى الواردة بتقرير مكتب الشكاوى والتظلمات ليس مبعثها أعمال إيجابية قامت بها فعلا أجهزة الحكم المختلفة ، ويشكو الشاكون من الاجراء الذي اتخذ او ممن اتخذوه . ولكن معظم الشكوى مبعثها أعمال لم تقم بها جهة الإدارة أصلا ، ومواقف سلبية يطالب الشاكون بتنفيذها .

#### رابعا :

لا بد من التفرقة بين الشكاوى من حيث الجهة التي تصل إليها الشكوى ، نظرا لاختلاف جمهور الشاكين وطبيعة الشكوى . فقد اتضح من البحث سابق الذكر أن هنالك فرقا بين الشكاوى التي تصل للجرائد ، والتي تصل للرياسة .

#### الخلاصة :

نخلص مما سبق الى أن شكاوى الجمهور ، وامكان استخدامها للاصلاح الإداري لا يمكن أن تقرر كقاعدة عامة ، كما هو جار ومألوف الآن .

وان شكاوى الجمهور ، وإن كانت تعبر تعبيرا صادقا عن الإدارة والمجتمع الذي تنبع منه ، إلا أنها لا يمكن أن تؤخذ في الوقت الحالي - على الأقل - على أنها وسيلة فعالة من وسائل الإصلاح الإداري إلا بعد اعادة الظروف التي تحيط بها ، وبعد دراستها وتحديد الخطوات اللازمة للاستعانة بها . فقد نصح نظام مأمور التحريات في الدول الاسكندنافية مثلا للظروف الإيكولوجية

المختلفة التي مكنت من قيام هذا النظام ومن استمراره ، وبسبب الصواميل التي كفلت له نجاحه مثل قلة عدد الشكاوى ، وحرية المواطن في تقصي الحقائق ، والبحث في ملفات الجهاز الإداري بنفسه وحسن استعمال المواطن لهذا الحق ، والمكانة العالية التي يتمتع بها مأمور التحريات ، الى جانب وجود جهاز إداري تنفيذي عالي الكفاءة يساعده في مهمته .

هذا بالإضافة الى أن مأمور التحريات يعمل اساسا على التأكد من حسن تطبيق القانون ودقة تفسيره ، وعدم الاخلال بالسلطة ، مما ساعد على استعمال مقترحاته في اصلاح الجهاز الإداري وتوفير حماية أفضل للمواطنين .-

وفي الدول النامية لا يمكن أن تؤخذ الشكاوى على أنها عيوب في الجهاز الإداري بالذات ، حتى ولو كانت موجّهة ضده ، ولكن هي في الواقع تعبير عن مشكلات تسود المجتمع ككل ، ويمكن الاستعانة بجزء منها فقط في عملية الاصلاح الإداري .

فكثير منها يعكس عيوباً او مشكلات في المجتمع ، وليست حتما تعبيرا عن مواطن ضعف في الجهاز الإداري بالذات . وعلى ذلك لا يمكن الاستناد إليها بدرجة كبيرة في اصلاح هذا الجهاز الا بعد تفهم العوامل الأخرى .

وإذا كان الاصلاح - كما اكدنا - وهو تغيير اصيل في المفاهيم والقيم ، فإن الشكاوى تسهم في حماية الاصلاح من طريق معين وبمفهوم خاص . اذ أنها تمكن وبين وتوضح كثيرا من هذه المفاهيم والقيم . ونقطة البداية في احداث اي تغيير ، سواء كان في الفرد أو في الجماعة ، أو في منظمة هي التعرف على خصائص وميزات مايراد تعديله .

وأخيرا ... فإن هذا البحث الميداني يشير الى أنه لا يمكن الاستفادة بالشكوى بصفة عامة ... أنها في حدود ضيقة وبعد التأكد من توافر شروط معينة . ذلك أن معظم الشكاوى ليس مبعثها النواحي غير الموضوعية في تطبيق القوانين واتخاذ القرارات ، بقدر ما تعبر عن أن التمسك بالموضوعية لا يروق للشاكي الذي ينتظر ضروبا من المجاملة والرفق بحاله .

وفي ضوء ما تقدم ، فإن تأكيد النتائج التي توصل إليها هذا البحث بصفة نهائية يتطلب اجراء أبحاث أخرى متكررة تؤكد هذه النتائج أو ترفضها .

# رقابة الدولة على المنظمات التعاونية

بمقام  
محمد محمد خليل

محمد محمد خليل

مدير إدارة الدراسات والبحوث الفنية  
بالتيسية الإدارية ، استشاري التشريعات  
الزراعية والتعاونية المتدرب بكلية الزراعة  
جامعة عين شمس ، ألف كتابا عن التشريعات  
الزراعية ، وله عدة دراسات وبحوث في  
التعاونيات والتشريعات الزراعية وشئون  
العاملين .

السياسة والتخطيط لها والإشراف على تنفيذها ،  
بما يخلق تحديد الاختصاصات ، ويضمن لأى تمسار في التنفيذ ، ويقتر دور الكوالب الحكومية  
على الإشراف والتوجيه مع ترك الأمر التنفيذي للأعضاء التعاونيين .

الاجتماعيين ، فكان مولد الأفكار التعاونية  
والاشتراكية . كذلك استهدف التعاونيون  
والاشتراكيون نفس الهدف ، وهو الوقوف في  
وجه الاستغلال الرأسمالي ، والعمل على تحرير  
طبقات الشعب المستغلة .

ومع ذلك فليست التعاونية مرادفة  
للإشتراكية ، أو بدلا لها . فعل الرغم من وجود  
ارتباط وثيق بين المذهبين ، فانا نجد لكل منهما  
أطارا يعمل فيه دون أن يتعارض مع الآخر ، بشرط  
أن يخضع التعاون في تطبيقاته لما يخضع له النظام  
الاقتصادي كله في مجتمع اشتراكي من التزام  
لخطة التنمية العامة للاقتصاد القومي . ولا شك  
أن الشبه يكون تاما والتطابق كاملا بين النظامين  
إذا ما فرض أن في إمكان حركة تعاونية في بلد ما  
- وهذا هو الواقع فعلا في دولة كالسويد - أن  
تصبح من الاتساع والشمول بحيث تسمح الناس  
جميعا .

إن الدولة الاشتراكية تجد نفسها ملزمة بفرض  
رقابتها على المنظمات التعاونية لكي تحقق أهدافها  
الاقتصادية والاجتماعية وفقا للخطة التي تصممها .  
ولكن يجب نظاما الرقابي تمتد جهاته ، وعدم  
وضوح اختصاص بعض هيئاته ، واختلاف العمل  
الرقابي بالعمل التنفيذي .

وفي الصلحات التالية يسلطنا الكتاب من  
الطول العملية لأصلاح نظامنا الرقابي ، من حيث  
وجوب تركيز الرقابة على جميع فروع النشاط  
التعاوني في جهة واحدة أو جهاز مركزي للتعاون ،  
يكون بمثابة الهيئة المركزية التي تتولى رسم  
بما يخلق تحديد الاختصاصات ، ويضمن لأى تمسار في التنفيذ ، ويقتر دور الكوالب الحكومية  
على الإشراف والتوجيه مع ترك الأمر التنفيذي للأعضاء التعاونيين .

## مقدمة

نشأت الحركة التعاونية كرد فعل للقهر  
الاجتماعي ، فقد ظهرت في المجتمعات الرأسمالية  
بهذه التخفيف من حدة الاستغلال الرأسمالي .  
وهي حركة تتلقى مع الفكر الاشتراكي في استبعاد  
النظام الرأسمالي ، ونبدأ مبدأ الربح كهدف ،  
والعمل على اشباع حاجات الناس ومطالبهم  
الأساسية .

وتتفق الفكرتان - التعاونية والاشتراكية -  
في وحدة النشأة ، ووحدة الهدف . فازدهار  
الرأسمالية الصناعية في النصف الأول من القرن  
التاسع عشر نتيجة التوسع في استخدام الآلات  
أحدث انقلابا من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ،  
كان له صداه البعيد الأثر في حياة العمال ،  
لاتشتر البطالة وانخفاض الأجور . وقد حرك  
البؤس والظلم الناشئ عن الرأسمالية الصناعية  
أقلام المفكرين الاقتصاديين والصناعيين



والفكرة التعاونية تنادى بتجميع قوى المتعاونين، والاعتماد على النفس . فالمتعاونون يسعون لجمع رؤوس الأموال من بينهم لينشئوا بها المشروعات اللازمة لخدمتهم باحتياجاتهم ، والتي تفتقهم عن التعامل مع المشروعات الرأسمالية .

ولا يتسع المجال لشرح مبادئ التعاون ، وبيان نظمه وأحكامه ، وسنكتفي في هذا الشأن بلمحة موجزة عن الأساس الاقتصادي للنظام التعاوني تعين على تفهم موضوع الرقابة على المنظمات التعاونية .

فالتعاونية تتصف بالجماعية مع الاعتداد بكيان الفرد ، دون اعتبار لما يملكه في رأس المال . لذلك يلزم لنجاح أي مشروع تعاوني اندماج الفرد في الجماعة ، والسعي لتحقيق خير المجموع ، وتجميع قوى جمهور المتعاونين في المنظمات التعاونية ، ونيل مبدأ الفردية .

فالأساس الاقتصادي للتعاوني هو الاعتماد على النفس ، والتضامن للاستغناء عن الرأسمالي سواء كان تاجرا كما هو الحال في الجمعيات التعاونية الانتاجية ، أم مفرضا كما هو الحال في الجمعيات التعاونية للاقراض ، أم مالك عقار كما هو الحال في الجمعيات التعاونية للإسكان .

فالتعاونيون ينتمون دائما الى طوائف المنتجين أو المستهلكين على اختلاف أنواع هذه الطوائف . ولكن لا تسمح النظم بتكوين منظمات للوسطاء الذين يتدخلون في توزيع السلع وأداء الخدمات ، اذ أن تدخلهم يؤدي بالضرورة الى استغلالهم للمنتجين والمستهلكين على السواء في حين تعارض المبادئ التعاونية الاستغلال على اختلاف صوره .

والجمعيات التعاونية التي ينشئها الأعضاء تقوم بدور الوسطاء في النظام الرأسمالي ، وتحل محلهم ، فإذا حققت ربحا أعادت توزيعه على الأعضاء ، وبذلك توفر لهم ما كان يحصل عليه الوسطاء من ربح .

وبرغم أن الأصل أن تقوم الجمعيات التعاونية بتأدية خدماتها للأعضاء ، وبسعر التكلفة ، دون أن تحقق ربحا فإنه توجد أسباب متعددة - أهمها عدم إمكان تقدير ما يجب أن تتحملة كل سلعة من النفقات الجارية ، مما دعا الجمعيات التعاونية الى تقديم السلع والخدمات للأعضاء بسعر يحقق ربحا .

وتتصرف الجمعيات التعاونية في جزء من الأرباح التي يحققها على الوجه الذي يحدده القانون ، ثم توزع الباقي على الأعضاء بنسبة تعاملهم معها . وهذا التعامل عبارة عن نسبة عشرينات الأعضاء في الجمعيات التعاونية الاستهلاكية ، ونسبة عملهم في الجمعيات التعاونية الانتاجية . وهذا

الجزء من الربح الذي يحصل عليه العضو ، بحسب جهوده في الجمعية ، يمثل ربح الوسيط ، ويحسب تاجر التجزئة الذي يقوم بالوساطة بين المنتج أو تاجر البضاعة وبين المستهلك في الجمعيات التعاونية للاستهلاك ، وصاحب الممثل في الجمعيات التعاونية للإنتاج . وهذا أمر منطقي ، ذلك أن من يشتري كمية أكثر من الجمعيات سيسهم أكثر من غيره في تكوين الربح الذي سيوزع ، ومن ثم فيجب أن يسترد حصة أكبر من غيره ، وهذه الحصة تسمى « بالمائد » ، اذ أن الربح قد خرج من جيب العضو ، فلا يليق أن يعود اليه من جديد .

وهذا الفائض تحتجزه الجمعية لحساب أعضائها ، لأنهم هم الذين كونوه بالتعامل معها ، فمن حق كل عضو منهم أن يعود له نصيبه بقدر تعامله .

والمائد بهذه المثابة هو المقابل الذي تخلف عن استبعاد الوسطاء ، وكلما استطاعت الجمعية التعاونية أن تستبعد من الوسطاء طبقات أعلى ، كان قدر الفائض الذي تحققه من خلال ذلك أكبر .

والمائد لا يعد ربحا بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة ، لانه لا يمكن أن يكون زيادة في الثمن على سعر التكلفة حصلت عليه الجمعية التعاونية الاستهلاكية زدها في نهاية العام الى الأعضاء .

ولذا فإنه بعد خفضا في الثمن الذي دفعوه وليس ربحا . أما في التعاونيات الانتاجية فإن الأرباح الصافية التي تحققها توزع على أعضائها بحسب عمل كل منهم في الجمعية ، ومن هنا فإنه يعتبر نوعا من الاضافة الى الأجر الذي حصلوا عليه .

وانتشار الحركات التعاونية في العالم يؤدي بالضرورة الى وجود علاقة بين كل حركة وبين الدولة التي تقوم فيها ، سواء أكانت هذه الدولة رأسمالية أم اشتراكية . وفي الجمهورية العربية المتحدة تولت الدولة رعاية الحركة التعاونية والإشراف عليها بقصد استنهاضها وإنجاحها ، ولكي تتحقق عن طريقها بعض الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، الا أن هذا الإشراف لم يحقق أغراضه لأسباب عدة . وسنوضح فيما يلي نظم الرقابة وحلوهما وأنواعها ، ثم نبين المقترحات الكفيلة باصلاح نظامي الرقابي .

### التعاون بين الرأسمالية والاشتراكية

نشأ التعاون في الدول الرأسمالية مستقلا عن الدولة ، وتطور وازدهر في حقل شعبي بحث ، فلم تتحمل الدولة مسئولياته ، ولم تقدم له المعونة التي ينهض بها اكتفاء بقواه الذاتية .

فالاشرافية تسعى الى تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية وفقا لخطة مرسومة تنفذ على مراحل دورية ، وليس من المنطقي ان تترك الدولة الاشرافية قطاعا هاما ، كالقطاع التعاوني ، دون ان تدخل امكانياته في حسابان خطتها ، والا انتهى الامر الى تعارض في التنفيذ ، او على الأقل الى استبعاد جهد كان يمكن الاستعانة به في تحقيق اهداف الخطة . فالقطاع التعاوني مطالب في النظام الاشرافي برعاية اطار التخطيط المركزي الذي تضعه الدولة بحيث يتسلاهم النشاط التعاوني مع السياسة العامة الاقتصادية . لذلك نجد الدولة في النظم الاشرافية تشرف على الحركة التعاونية ، وتولي توجيهها بصيغة مستديمة ، فتعنى بتنظيمها ، وتزبل اى تناقض يعوق نموها او يحذر من نشاطها ، وتيسر لها اسباب التمويل ، وتخصمها بعدد من المزايا والامفادات ، بما يحقق الوصول الى الاهداف الاقتصادية لخطةها .

### حدود رقابة الدولة على التعاون في النظم الاشرافية

يجب ان يراعى في تولى الدولة الاشرافية عبء الاشراف والرقابة ان تكون ممارسة هذا العبء بالقدر اللازم لتحقيق اهداف الخطة الاقتصادية ، بحيث يظل راسخا في الاهدان ضرورة الابقاء على الروح التعاونية ، والا تخول القطاع التعاوني من الناحية الفعلية الى وحدات تتولى الدولة ادارتها بنفسها ، ولا يبقى من التعاون سوى الاسم .

وفي استطاعة الدولة ان تقدم معونتها للحركة التعاونية وتمارس رقابتها ، مع الابقاء على فكرة تعاون الافراد فيما بينهم لحل مشكلاتهم بانفسهم وذلك بابتعادها عن التدخل في التفاصيل اليومية لسير العمل في الجمعيات التعاونية ، حتى لا يركن المتعاونون الى قيام موظفي الدولة بسبب ادارة الجمعيات بدلا منهم .

### الجهات المختصة بالرقابة على التعاون في مصر

تخضع الجمعيات والهيئات التعاونية في مصر لرقابة جهات متعددة .. اهمها :

- \* الجهة الادارية المختصة .
- \* المؤسسات العامة التعاونية .
- \* النيابة الادارية .
- \* الجهاز المركزي للمحاسبات .
- \* هيئات الادارة المحلية .

وفي البلاد الرأسمالية التي يبلغ التعاون فيها مكانا كبيرا كإنجلترا والندمرك ، تقتصر علاقة الدولة به على أعمال تسجيل الجمعيات ، والغاء التسجيل عند انقضائها ، مع مطالبة الجمعيات القائمة بتقديم صور الميزانية السنوية حرصا منها على تتبع نشاط هذه الجمعيات ، شأنها في ذلك شأن أى مشروع هام في القطاع الاقتصادي . وقد أدى ما أحرزه التعاون من نجاح في تلك الدول - رغم استقلاله - الى أن أصبح تدخل الدولة في تنظيمه والإشراف عليه يعد اعتداء غير مقبول على استقلال الحركة التعاونية .

وقد شقت هذه الحركة طريقها بنجاح ، بالرغم مما صادفها من صعاب بفضل جهودها الخاصة ، ونتيجة ثقة أعضائها وإيمانهم بفضل التعاون الحر الاختياري ، ومن ثم فأننا نجد هذه الحركة مصممة في عزم أكيد على الاحتفاظ بحرية العمل والبت في الأمور بأساليبها الديمقراطية الخاصة .

وهذا الاتجاه الاستقلالي الذي استقر في الاهدان في الدول الرأسمالية المتقدمة يتفق كل الاتفاق مع فلسفة الرأسمالية التي تؤمن بوجود احياء الدولة عن التدخل في الشؤون الاقتصادية ، وترك الحرية للأفراد والمنظمات الخاصة في ممارسة النشاط الاقتصادي .

اما في الدول الرأسمالية الأخرى التي لم يبلغ التعاون فيها مكانا ملحوظا كتركيا وتونس ، فأننا نجد التعاون عملا من أعمال الحكومة بدرجات متفاوتة . فهي تؤدى له وظائف الدعوة وتنشئة الأجهزة الحكومية التي تتولى التنظيم والتوجيه ، حتى يرتقى مستوى الأعضاء ، ويصبحوا قادرين على تحمل تبعات الادارة وحدهم .

ويبدو واضحا مدى العبء الذي يلقى على ملحق حكومات تلك البلاد لانهاض تلك الحركة والأخذ بيدها ، فهو عبء جسيم باهظ ليس له نظير في البلاد الأخرى النامية .

ومن المؤكد أن للإشراف الحكومي في هذه الدول حدا زمنيًا يقف عنده ، لأن الاشراف من وجهة نظر الرأسمالية هو خروج على مبادئها ، واستثناء اقتضاء الحرص على تدعيم الحركة التعاونية لتحقيق مزاياها الاقتصادية والاجتماعية بحيث يخفى بالتدريج فور توافر قدرة المتعاونين على الاستغناء عن الاشراف .

### الدولة الاشرافية والتعاون

تختلف صورة التعاون في ظل النظام الاشرافي عن صورته في ظل الرأسمالية ،

(و) وقف تنفيذ أى قرار تصدره الهيئات القائمة بإدارة الجمعية متى كان مخالفاً لأحكام القانون ، أو لنظام الجمعية ، أو لمبادئ التعاون .

(ز) حل الجمعية التعاونية ادارياً ، أو اعلان انقضاءها متى توافرت أسباب الحل أو الانقضاء .

(ح) تعيين مدير أو مجلس إدارة مؤقت في الحالات التى يجوز فيها حل الجمعية .

وكان من نتيجة التطبيق العملى ان ظهر لأول مرة نظام جديد للإشراف والرقابة في الجمعيات التعاونية للأصلاح الزراعى ، اذ تختار لها وزارة الاصلاح الزراعى موظفين فنيين لكن يتولوا مهمة الاشراف ، ويكونوا مسؤولين عن الشاىء ، وعن سير العمل في الجمعيات . . اطلق البعض على هذا النظام اسم « **التعاون الشرف على** » .

وقد طبق هذا النظام في فروع التعاون الأخرى التى أصبحت تعين الموظفين الشرفيين الذين يتولون تصريف شئون الجمعية ، الى جانب مسؤوليتهم عن الرقابة والتوجيه .

#### سلطات المؤسسات العامة في الرقابة

أصبحت المؤسسات العامة تلعب دوراً كبيراً في اقتصاديات الدولة ، فهى تسهم في التخطيط ، كما تسهم في التنفيذ من طريق الوحدات الاقتصادية التابعة لها ، وهذه الوحدات هى - طبقاً لما يقضى به قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ - شركات القطاع العام والجمعيات التعاونية والمنشآت التى تتبع المؤسسات العامة . وتملك كل مؤسسة سلطة الاشراف والرقابة والتنسيق ، وتقييم الأداء بالنسبة للوحدات الاقتصادية التابعة لها ، ومنها الجمعيات التعاونية .

وأوضح قانون المؤسسات العامة الوسائل المتعددة التى تستطيع خلالها المؤسسة أن تحقق الاشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الأداء . . ومنها على سبيل المثال : إبلاغ قرارات مجلس إدارة الوحدة الى رئيس مجلس إدارة المؤسسة العامة إذا تعلق القرار بالوائح والهيكل التنظيمى للوحدة ، أو بالميزانية التقديرية ، أو ببرامج الاستثمار والمعامل ، أو ببرامج التمويل والإنتاج والتصدير والتنسيق . . وقرارات مجلس إدارة الوحدة الاقتصادية في هذه المسائل لا تكون

فأنه على أثر صدور أول قانون للتعاون في مصر سنة ١٩٢٣ أسندت مهمة الرقابة والإشراف على الحركة التعاونية الى مصلحة التعاون التى أنشئت وألحقت بوزارة الزراعة . . ثم ألحقت مصلحة التعاون في عام ١٩٢٨ بوزارة المالية بسبب أن بدا تكوين الجمعيات التعاونية المنزلية والصناعية . . وفي عام ١٩٣٩ أنشئت وزارة الشئون الاجتماعية ، وضمت اليها مصلحة التعاون . . وبذلك أسندت مهمة الرقابة الى وزارة الشئون الاجتماعية .

ويعد ان كانت الحركة التعاونية - على اختلاف أوجه نشاطها - تخضع لأشراف وزارة واحدة ، رؤى توزيع الاشراف والرقابة على جهات فنية متخصصة ، بحيث تشرف كل جهة فنية على قطاع التعاون الذى يدخل نشاطه في اختصاصها . . وبذلك تعددت الجهات الإدارية التى تشرف على فروع التعاون ، بل ان كل قطاع من هذه القطاعات لم تثبت تبعيته لجهة فنية واحدة ، وإنما توالت تبعيته لجهات فنية متعددة كانت كل منها تتولى الاشراف فترة زمنية ثم تتلوها جهة فنية أخرى تتولى بدورها مهمة الاشراف لفترة أخرى .

#### سلطات الجهة الإدارية على الجمعيات التعاونية

تملك الجهة الإدارية المختصة بشئون التعاون سلطات حددها قانون التعاون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ تكفل لها فرض رقابتهما على الجمعيات التعاونية التابعة لها ، وهذه السلطات هى :

(أ) شهر عقد تأسيس الجمعية التعاونية .

(ب) تحصيل المبالغ المستحقة للجمعية قبل امضاءها نتيجة تعاملهم معها بطريق الحجز الإدارى .

(ج) إسقاط عضوية أعضاء مجلس الإدارة ، وذلك فيما لو ارتكب العضو مخالفة تفقده صلاحية البقاء في المجلس .

(د) فحص أعمال الجمعية التعاونية ومراجعة حساباتها .

(هـ) دعوة الجمعية العمومية للاعتماد اعتماداً عادياً .

## رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات

يختص الجهاز المركزي للمحاسبات بفحص ومراجعة حسابات الجمعيات المحددة بقرار من رئيس الجمهورية ، علاوة على اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات بفرض رقابته المالية على أية جهة تقوم الدولة بأعمالها طبقا لقانون انشائه رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ .. كما أن ادارات مراقبة الحسابات التي ينشئها رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات في المؤسسات العامة تختص بمراقبة حسابات ما يتبع كل مؤسسة عامة من جمعيات تعاونية .

### رقابة هيئات الادارة المحلية

طبقا لقانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ يتولى مجلس المحافظة في نطاق السياسة العامة للدولة نشر التعاون بين اهالي المحافظة ، ويقرض الجمعيات التعاونية ويمسدها بموئنه الفني والاداري ، كذلك يتسولي مجلس المحافظة في مجال التعاون الاشراف على الاتحاد التعاوني والجمعيات والهيئات التعاونية ، واقتراح حل مجالس ادارة الجمعيات التعاونية ، واقتراح تعيين مجلس ادارة مؤقت لها ، والعمل على انشاء حركة تعاونية استهلاكية ، وحركة للتسويق التعاوني وذلك بالتنسيق مع الوزارة المختصة .

\*\*\*

### في اصلاح النظام الرقابي

#### « اقتراحات »

ان رقابة الدولة على المنظمات التعاونية ، امر يستلزمه نظامنا الاقتصادي . فالدولة الاشتراكية تتحمل عبء الرقابة والاشراف على القطاع التعاوني ، لانها تسعى لتحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية وفقا لخطط مرسومة تنفذ على مراحل دورية .. ومن ثم فان توجيه الدولة للمنظمات التعاونية في مصر ، يعد امرا طبيعيا ولازما ، هذا بالإضافة الى أن التعاون متشدنا لم يشهد عوده بعد بدرجة تسمح للدولة بالتخلي عن معاونته .

ولكن من ناحية أخرى .. يلاحظ ان رقابة الدولة لم تحقق بصورة مرضية اهدافها المرجوة . مما يوجب اعادة تنظيمها بما يضمن تلافى العيوب الموجودة حاليا .. ولعل أهم العيوب هي :

✽ تعدد جهات الرقابة المفروضة على قطاعات التعاون المختلفة .

نافذة ، الا بصدر قرار مجلس ادارة المؤسسة في شمسائها . وللمجلس ادارة المؤسسة سلطة تعديلها ، على ان يصدر قراره ويبلغه للوحدة خلال ثلاثين يوما ، والا اعتبرت هذه القرارات نافذة .

وواضح من ذلك أن المؤسسة - عن طريق مجلس ادارتها - تملك وسائل فعالة ومتعددة لكي تفرض رقابتها على الوحدات الاقتصادية ، لأن القانون يوجب عرض كثير من أمور هذه الوحدات الاقتصادية على مجلس ادارة المؤسسة الذي يملك الموافقة أو التعديل أو الرفض .

### التمييز بين رقابة الجهة الادارية ،

#### ورقابة المؤسسة العامة

هناك فارق واضح بين الرقابة التي تتولاها الجهة الادارية المختصة ، والرقابة التي تتولاها المؤسسة العامة .. وقد سبق بيان سلطات كل منهما في هذا الشأن .. فالجهة الادارية تتولى سلطات الرقابة ، وفقا لما نص عليه قانون التعاون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ على التفصيل الذي سلف بيانه .. في حين تتولى المؤسسة العامة سلطات أخرى للرقابة نص عليها قانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

وعلى الرغم من ذلك .. يحدث أن تجتمع سلطات الرقابة بنوعيهما في جهة واحدة ، كما هو الحال بالنسبة لكثير من المؤسسات العامة التي تشرف على جمعيات تعاونية تمارس نشاطا يدخل في اختصاصها ، فهذه المؤسسات تعتبر الجهة الادارية المختصة طبقا لقرارات رئيس الجمهورية التي تقضي باعتبارها كذلك ، ومن ثم تمارس سلطات الرقابة المتصوص عليها في قانون التعاون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ ، وهي في نفس الوقت تبشر اختصاصها الاصيل في الرقابة باعتبارها مؤسسات عامة ، طبقا لقانون المؤسسات العامة رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٦ .

### رقابة النيابة الادارية

يقضي القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ بمرين احكام قانون النيابة الادارية والمحاكمات التأديبية على موظفي الجمعيات التي يصدر بتحديددها قرار من رئيس الجمهورية ، كما تسري احكام هذا القانون على اعضاء مجالس الادارة المنتخبين .

✳ تعمد جهات الرقابة المفروضة على كل نوع من الجمعيات .

✳ عدم وضوح اختصاص بعض هيئات الرقابة .

✳ اختلاط العمل الرقابي بالعمل التنفيذي . ونورد فيما يلي تفصيل هذه العيوب والمقترحات الكفيلة باصلاحها :

### تعدد جهات الرقابة المفروضة على

#### قطاعات التعاون المختلفة

الرقابة موزمة على جهات فنية متخصصة ، تختلف باختلاف فروع النشاط التعاوني . . فالتعاون الاستهلاكي خاضع لرقابة جهة معينة ، والتعاون الانتاجي لجهة أخرى ، والتعاون الزراعي موزع على أكثر من جهة . . وهكذا نجد تعددا في جهات الرقابة على فروع التعاون ، مما قد يصعب معه حصرها .

وهذا التعدد يؤدي الى ازدواج العمل ، وتكرار الجهود ، مع تجزئة الحركة التعاونية وتفتيتها وضعفها . . فهووس الحركة لا تصور الا بنهوس جميع فروعها بدرجات متساوية ، أو - في القليل - متقاربة . . ولذلك فإن تخلف فرع من هذه الفروع لا بد أن ينعكس اثره للقائيا على الفروع الأخرى ، مما يؤدي الى تخلف شامل في مجموع الحركة التعاونية ، هذا بالإضافة الى أن تعدد أجهزة الرقابة يؤدي الى صعوبة تحقيق التنسيق بين مختلف الأجهزة التي ترسم سياسة التعاون وتشرف على تنفيذها .

ولقد جريت بعض البلاد توزيع الأعمال والمسئوليات الخاصة بأنواع الجمعيات المختلفة على مصالح متعددة . فكان نصيبها من هذه الناحية الإخفاق اللزيع . . حدث ذلك في سيلان منذ ثلاثين عاما ، كما حدث في بلاد أخرى غيرها .

ونشاط المؤسسات العامة عندنا يفترق الى وحدة التوجيه ، كما أنه يفترق افتقارا شديدا الى تحقيق التنسيق بين مجموع نشاطه ، والمعتقد أن التنسيق يعتبر بالنسبة للمؤسسات العامة التعاونية الروح التي تشيع في جميع أعمالها ، وتحقيق الانسجام بين الجهود الفردية التي تتعاون على خدمة المجتمع بغرض تطويره وتحقيق أهدافه الاشتراكية .

ونبنى على ما تقدم وجوب تركيز الرقابة على جميع فروع النشاط التعاوني في جهة واحدة ، أو جهاز مركزي للتعاون ينشأ لهذا الغرض ، ويتولى شئون التعاون في الدولة وبذلك تتحقق وحدة الحركة التعاونية ونهضتها ، مع ضمان توجيهها لخدمة الخطط الاقتصادية .

وقد أخذت كثير من الدول بهذه الفكرة ، فبعضها أنشأ وزارة للتعاون ، كما حدث في سيلان وبورما والهند وأستراليا وكندا ، وبعضها أنشأ مصلحة مستقلة ، كما حدث في قبرص مثلا .

ولا يعني إنشاء جهاز مركزي للتعاون أعمال فكرة التخصص الفني الذي يجب توافره في الجهة التي تتولى الرقابة . فلا شك أن إنشاء هذا الجهاز يقتضي إيجاد أقسام متخصصة في داخله ، لكي تتولى رقابة فروع النشاط التعاوني على اختلافها في كل جمعية ، على أن يحتفظ كل قسم متخصص بصلاص وثيقة بالجهات الفنية الأخرى التي تزاول نشاطا مماثلا ، سواء في القطاع العام أو الخاص ، مع خضوع جميع هذه الأقسام المتخصصة لتخطيط رقابي مركزي يصدر عن السلطة العليا في الجهاز نفسه .

وإذا كانت الاعتبارات العملية تقتضي أحيانا أن تتعاون مصالح متعددة ، كالزراعة والصحة والتعليم والصناعة وغيرها في بحث أمور التعاون ومشكلاته ، إلا أن ذلك لا يمنع وجوب قيام هيئة مستقلة تعمل منفردة ومستعينة بخبرة هذه المصالح الأخرى كلما تطلب الأمر .

وما دام المقصود من إنشاء جهاز للتعاون هو قيامه على شئون التعاون من جميع نواحيه ، فلا بد أن يشمل اختصاصه :

( أ ) رسم السياسة العامة للتعاون وربطها بخطط التنمية .

( ب ) تطبيق قواعد الإدارة العلمية في تخطيط وتنظيم وإدارة الجمعيات التعاونية .

( ج ) مسد الجمعيات التعاونية ببعض المساعدات المباشرة وغير المباشرة .

( د ) وضع نظام للرقابة على الجمعيات بكفل سلامة تطبيقها للسياسة التعاونية والعمل على علاج مشكلات الرقابة فور حدوثها .

( هـ ) وضع النظم الكفيلة باكتشاف الانحرافات في المنظمات التعاونية ، والعمل على

تتولى النوعين . ولا شك أن الأفضل توحيد هذين النوعين مع استنادهما دائما الى جهة واحدة ، لكي تفرض رقابتها وإشرافها مباشرة مستندة الى أساس واحد .

**وانشاء جهاز للتعاون يؤدي بالضرورة الى توحيد أجهزة الرقابة ووسائلها ، فهو يعسد الهيئة المركزية التي تتولى رسم السياسة الرقابية والتخطيط لها والإشراف على تنفيذها وتنبه مؤسسات عامة نوعية .**

أما المؤسسات التصاوية .. فهي يحكم قانون المؤسسات العامة تقوم في حدود نشاطها بالشراكة في تنمية الاقتصاد القومي ، ولعسد جهاز الوزير الذي يعاونه في النهوض بمسئوليته في تحقيق أهداف خطة التنمية ، وهي خاضعة لسلطة الإشراف والرقابة التي يمارسها الوزير ، ومن ثم تخضع المؤسسات التعاونية في رقابتها للجمعيات للتوجيه والتنسيق الذي يمارسه جهازالتعاون ممثلا في رئيسه .

ثم يلي ذلك .. أجهزة الرقابة التابعة لهيئات الإدارة المحلية ، وهي تحصى - على النطاق المحلي - الخبرة الإدارية في مجال التعاون .. ولابد لتلك الأجهزة أن تباشر رقابتها في إطار التخطيط المركزي الذي يضعه جهاز التعاون ، وتتولى تنفيذه من الناحية الفنية المؤسسات العامة التعاونية .

وهذا التنظيم المقترح .. ينسق بين أعمال جهات الرقابة بما يفرض تلاقى أى تعارض بينها، ويزيل كثيرا من المعوقات والتناقضات ، كما أنه لا يمس سلطات الرقابة المخولة لكل من النيابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات ، لأن رقابة هاتين الجهتين لا تستقيم الا اذا وجدت على استقلال .

### عدم وضوح اختصاص بعض هيئات الرقابة

وردت اختصاصات بعض هيئات الرقابة محددة تحديدا واضحا ، ولكن اختصاصات بعض الهيئات الأخرى وردت فضفاضة واسعة بحيث يمكن أن تشمل أمورا تدخل بالضرورة في اختصاص هيئة أخرى ، مما يؤدي الى اضطراب وتناقض في النتائج التي تنتهي اليها التقارير عن هذه الهيئات ، نتيجة اختلاف وجهات النظر .. وبذلك يفسح المجال للمخطئين لتعلمس وسائل الإفلات من المسؤولية .

علاجها نور ظهورها ، مع بتر المتحرفين من المجتمع التعاوني .

(و) نشر التعاون وفلسفته على أوسع نطاق ، وبت الروح التصاوية بين المواطنين وتشجيعهم ومساعدتهم على انشاء الجمعيات مع فتح آفاق جديدة للنشاط التعاوني ليكون وسيلة لزيادة الانتاج وأداء الخدمات .

(ز) تدريب جمهور المتعاونين على الاجراءات التعاونية والوسائل الديمقراطية لتعريف شؤون الجمعيات ، مع تثقيفهم وتعريفهم بمبادئ وخصائص التعاون ، والعمل على اعداد القادة في القطاع التعاوني .

(ح) تدريب الموظفين القائمين بالرقابة في الجمعيات التعاونية على الأعمال الفنية التي تباشرها الجمعيات ، وتعريفهم بوسائل وأهداف الرقابة لكي تكون أداة لتسديك الأخطاء قبل وقوعها وتصحيح ما يقع منها .

### تعدد جهات الرقابة المفروضة على كل نوع من الجمعيات

كما يعيب نظام الرقابة المفروضة على الجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها تعدد الهيئات التي تتولاها ، استنادا الى تفرعات كثيرة صدرت متفرقة دون أن يسبقها تخطيط وتنظيم لفكرة الرقابة ، بل دون أن تستهدف تحقيق فلسفة معينة من فرض القيود الرقابية على النشاط التعاوني .. فقد صاحب صدور كل تشريع من تشريعات الرقابة الرغبة في سد ثغرة كشفت عنها الممارسة العملية ، دون أن ينظر في أمر وضع سياسة بعيدة المدى تعالج مشكلات الرقابة من جميع نواحيها .. ولذلك وجدنا كل تشريع رقابي يسعى الى تحقيق أهداف لا تناسق بينها وبين الأهداف التي تسعى الى تحقيقها التشريعات الرقابية الأخرى . ومن هنا يحدث تعارض وتضارب وازدواج ، مما يخل بالحكمة التي فرضت الرقابة من أجلها .

فرغم اختلاف الرقابة التي تتولاها الجهة الإدارية عن الرقابة التي تتولاها المؤسسة العامة، فانا نلاحظ تشابها وتداخل بينهما الى حد انهما غالبا ما يجتمعان في هيئة واحدة ، هي عادة المؤسسة العامة المختصة .. وبذلك تصبح التفرقة بينهما شكلية ، مع بقاء التساؤل دائما عن سبب هذه التفرقة اذا كانت هيئة واحدة

ومن أجل ذلك .. يجب أن يكون الموظف الحكومي الذي يعمل في قسَل التعاون على دراية تامة بالمبادئ التعاونية ، ومدربا تدريباً كافياً ، وملماً بأهداف الرقابة على قطاع التعاون حتى تتحقق الأغراض المرجوة من فرض النظام الرقابى .. ولا شك أن المعاهد التعاونية التى أنشئت فى السنوات الأخيرة تسهم أسهاماً فعالاً في تخريج ما تحتاج إليه الدولة من الموظفين الأكفاء للإشراف على قطاع التعاون .

**والخلاصة أن رقابة الدولة على المنظمات التعاونية أمر يستلزمه النظام الاقتصادي في الدولة الاشتراكية ، ولكن نظامنا الرقابى لم يحقق أهدافه نظراً لتعدد جهات الرقابة المفروضة على قطاعات التعاون المختلفة ، فضلاً عن تعدد جهات الرقابة المفروضة على كل نوع من الجمعيات ، وعدم وضوح اختصاص بعض هيئات الرقابة ، واختلاط العمل الرقابى بالعمل التنفيذى . وكل ذلك يدعو الى وجوب تركيز الرقابة على جميع فروع النشاط التعاونى في جهة واحدة .**

## المراجع

- ١ - الدكتور محمد حلمى مراد ، التعاون في ظل الرأسمالية والاشتراكية ، مجلة الطليعة العدد التاسع ، سبتمبر سنة ١٩٦٥ .
- ٢ - المستشار شمس الدين خفاجى ، مفهوم الاشتراكية التعاونية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، السنة السابعة ، العدد الرابع ، أكتوبر - ديسمبر سنة ١٩٦٢ .
- ٣ - الدكتور محمد حلمى مراد ، التعاون من الناحيتين المذهبية والشريعة ، الطبعة الثانية ، سنة ١٩٦٦ .
- ٤ - الدكتور جابر جاد عبد الرحمن ، اقتصاديات التعاون ، الجزء الأول ، طبعة سنة ١٩٦٦ .
- ٥ - الدكتور كمال حمدى أبو الخير ، تطور التعاون وفلسفته في ضوء الاشتراكية العربية .
- ٦ - الدكتور كمال حمدى أبو الخير ، آراء حول تطوير التعاون في ظل اشتراكتنا العربية ، المجلة المصرية للعلوم السياسية ، العدد السادس عشر ، يوليو سنة ١٩٦٢ .

فاختصاص هيئات الإدارة المحلية في الرقابة والإشراف لا يتسم بالتحديد ، فالقول باختصاص هيئات الإدارة المحلية في نشر التعاون ومسد الجمعيات التعاونية بالعون الفنى والإدارى ، والإشراف على التعاون . هذا الاختصاص المطاط يفسح ليستوعب اختصاص جميع هيئات الرقابة الأخرى .

## اختلاط العمل الرقابى بالعمل التنفيذى

رعاية لظروف التحول والتغيير التى تمر بها البلاد اضطرت الدولة الى ممارسة نوع من الإشراف على الجمعيات التعاونية شمل فى مضمونه الإرشاد والإدارة معا .

ولكن قانون المؤسسات العامة الأخير وضع تحديد الاختصاصات لجهات التخطيط والتنفيذ ووضح العلاقة بينهما .. وقد حرص على أن يقرر حرية العمل والتصرف للوحدة الاقتصادية وجعل سلطة المؤسسة مقصورة على الإشراف والرقابة والتنسيق وتقييم الأداء دون تدخل فى الشؤون التنفيذية .

وهذا الاتجاه الجديد بصود بالرقابة الى مفهومها الصحيح ، ويدعو جمهور التعاونيين الى الاعتماد على أنفسهم في إدارة جمعياتهم ومنظماهم التعاونية .

هذا من حيث المبدأ .. أما من حيث التطبيق ، فالأمر يختلف الى حد كبير .

لذلك .. يتعين تحديد دور الموظفين الحكوميين في الإشراف التعاونى ، بحيث يقتصر على التوجيه دون التنفيذ الذى يجب أن يترك أمره جملة وتفصيلاً للأعضاء المتعاونين ، مع محاسبة الجمعيات التعاونية على كل خروج عن الأهداف المحددة لها في الخطة الاقتصادية . فالسلطات الممنوحة للموظفين الحكوميين لا يقصد بها سلب الحقوق المخولة لمجلس إدارة الجمعية أو لأعضائها ، وإنما يقصد بها إشراف الدولة على التعاون وتوجيهه لخدمة التعاونيين . والموظف الحكومى بعد حلقة الاتصال بين الجمعية وأجهزة الدولة ، بالإضافة الى مهمته الأولى ، وهى إيضاح المخالفات التى تقع من أعضاء الجمعية ، وإرشاد الأعضاء وتوجيههم للخطأ السليمة ، مع تدارك الأخطاء قبل وقوعها وتصحيح ما يقع منها .

# تقييم جودة الانتاج

محمود احمد متولى  
مهندس مصنع ١٠ الحربى / الاسكندرية

الدكتور احمد فؤاد راشد  
كلية الهندسة / جامعة الاسكندرية  
استاذ مساعد / قسم هندسة الانتاج

يهدف هذا البحث الى ايجاد طريقة اقتصادية لتقييم جودة الانتاج تقيما عدديا حتى تستطيع ادارة المصنع ان تتلقى حدوث عيوب سواء في مراحل الانتاج او في المنتج النهائي .

وتقييم جودة الانتاج ، وهذا البحث واحد منها ، وقد طبق في مصانع شركة أبى قير للصناعات الحربية والمدنية بالاسكندرية .

والغرض الأساسى منه هو ايجاد الطريقة المثلى لتقييم جودة الانتاج تقيما عدديا يبين لادارة المصنع المستوى الحقيقى لجودة المنتجات، حتى تستطيع الادارة اتخاذ الاجراءات الواجب عملها لتلقى حدوث أى عيوب ، سواء في مراحل الانتاج او في المنتج النهائي ، وكذلك لاختد هذا المستوى في الاعتبار عند وضع سياسة العمل مستقبلا من حيث طريقة التشغيل وتصميم المنتج والتعاقد مع الموردين .

وقد طبقت طرق مختلفة لحالات انتاجية متباينة . وفيما يلى عرض للطرق المختلفة والنتائج التى اسفرت عنها :

## الطريقة الاولى :

فى حالة منتج واحد ذى خاصية واحدة مؤثرة على جودة الانتاج ، يقسم الانتاج الى دفعات متتالية ، وتقيم كل دفعة ، ويقارن عدد الوحدات المعيبة الموجودة بالعينة الى العدد

تعالى الصناعة فى الدول النامية بصفة عامة من مشكلة ارتفاع اسعار المنتجات ، بالرغم من انخفاض جودتها ، وذلك بالنسبة لنظائرها فى الدول ذات الاقتصاد المتقدم .

وينطبق هذا على وضعنا فى الجمهورية العربية المتحدة فى كثير من الصناعات المحلية . وليس هذا غريبا ، فان هذه الظاهرة موجودة بوضوح فى نوعين من الصناعات : الصناعات القديمة التى لم تطبق عليها الاساليب الحديثة للانتاج وضبط الجودة ، او الصناعات الحديثة التى لم تكتسب فيها الخبرة الكافية ، او التى لا يسمع فيها حجم الانتاج باستخدام الاساليب الأوتوماتيكية التى تؤدى الى تحسين الانتاج وخفض تكاليفه .

والمشكلة الأساسية هي كيفية تحسين جودة المنتج ، وخفض تكاليفه فى نفس الوقت . فمن المعروف أنه لتحسين الانتاج يلزم بلل مجهود اضافى يؤدى الى رفع التكاليف ، بينما يؤدى القسطن فى المصروفات الى التضحية بجودة الانتاج . فكيف التوفيق بين هذين الهدفين المتعارضين ؟ .

ويجرى قسم هندسة الانتاج بكلية الهندسة بجامعة الاسكندرية عدة بحوث فى مجال ضبط



المسموح به فيها ، ويجب أن تفقد الدفعة المعيبة تبعا لقيمة معامل الانحراف المعياري (١) .  
وتساوي جودة الدفعة الجودة المتوسطة - ١٠ × معامل الانحراف المعياري ، وذلك على أساس تقييم الجودة المتوسطة . والجودة المرفوضة بالقيمة « ٤٠ » والجودة الممتازة بالقيمة « ١٠٠ » (٢) .

وعندما تقيم جودة الدفعة على أساس

(١) لكل توزيع تكراري متوسط الحراف معياري .  
والمتوسط هي القيمة المتوسطة للتوزيع . الانحراف المعياري «  $\sigma$  » هو مقياس لانتشار التوزيع حول القيمة المتوسطة ، ويساوي  $\sqrt{\frac{\sum (F - I)^2}{N}}$  حيث «  $P$  » نسبة المعيب المسموح به بالقيمة ويساوي معامل حجم العينة الانحراف المعياري «  $\sigma$  » :  $\frac{P - \bar{P}}{\sigma}$  ، حيث «  $P$  » متوسط نسبة المعيب الموجود بالعينة .

(٢) استبدال المقياس الألفي للمتحن التكراري للتوزيع المادي الذي يساوي ٣  $\sigma$  ، ٤  $\sigma$  ، ٥  $\sigma$  ، ٦  $\sigma$  ، ٧  $\sigma$  بمقياس آخر يندرج من ١٠٠ إلى ٤٠ ، بحيث تمثل القيمة « ١٠٠ » القيمة القابلة لـ ٣  $\sigma$  الحد الأعلى للجودة المقبولة طبقا للتوزيع المادي ، وتمثل « ٤٠ » القيمة القابلة لـ ٣  $\sigma$  الحد الأدنى للجودة المقبولة طبقا للتوزيع المادي .

• درجة أو أقل ، فلا بد أن يوضع الإنتاج تحت فحص وتفتيش دقيق . أما عندما تصل جودة الدفعة إلى ١٠٠ درجة أو أكثر فمعنى ذلك أن مستوى الجودة عال جدا . وعلى ذلك فلا مانع من أن تقلل من عملية الفحص والتفتيش . أما تقديرات الجودة التي تقل أو تزيد على المتوسط « ٧٠ » درجة ولا تقل عن الحد الأدنى والأدنى ، فإنها تعتبر انحرافات طبيعية ، ولا تحتاج إلا لاستمرار الاجراءات المعتاد تطبيقها في عملية التفتيش .

ولقد تم انشاء خرائط خاصة تستخدم لتسهيل العمليات الحسابية عند حساب الانحراف المعياري، أو درجة التقييم لمستوى جودة الإنتاج. ولاستخدام هذه الخرائط لابد من توافر البيانات الآتية :

- (١) نسبة الإنتاج المعيب المسموح به في العينة .
- (٢) حجم العينة :
- (٣) نسبة الإنتاج المعيب الموجود بالعينة ، وتحسب كالآتي :

$$\text{نسبة الإنتاج المعيب بالعينة} = \frac{\text{عدد الوحدات المعيبة}}{\text{حجم العينة}} \times 100$$

وقد طبقت هذه الطريقة لتقييم جودة الإنتاج في أحد المصانع بمؤسسة الصناعات الحربية ، وذلك لفحص أوعية الزنك الخاصة بالبطاريات الجافة .

وبيين الجدول رقم (١) التقييم العددي ، وكذلك رتبة التقييم لمستوى الجودة والاجراءات التي اتخذت ، وذلك في عدة شهور من الإنتاج :

جدول رقم (١)

الشهور	نسبة المعيب المسموح بها	حجم العينة	عدد الوحدات المعيبة	نسبة المعيب في العينة	التقييم	درجة التقييم	الاحتياطات الواجب اتخاذها
يناير	١٢٠٠	٨٠٠	٤	٠.٥٠	٨١	جيد	لا شيء
فبراير	١٢٠٠	٥٩٠	٦	٠.٥٧	٨٠	جيد	لا شيء
مارس	٠.٦٥	١٢٠٠	١١	٠.٩١	٦٩	متوسط	تفتيش دقيق
أبريل	١٢٠٠	٩٦٠	١	٠.١٠	١٠٠	ممتاز	تقلل الفحص والتفتيش
مايو	٠.٩٠	٨٥٠	٥	٠.٥٩	٨٠	جيد	لا شيء
يونيو	١٢٠٠	٩٥٠	٧	٠.٧٠	٧٩	متوسط	لا شيء
يوليو	١٢٠٠	٧٥٠	٩٣	١.٢٤	٨٢	جيد	لا شيء
أغسطس	١٢٠٠	٤٠٠	٤	٠.٩٠	٧٨	جيد	لا شيء
سبتمبر	٢٢٠٠	٧٠٠	٢٩	٤.٢٠	٦٠	مقبول	تفتيش دقيق
أكتوبر	١٢٠٠	٥٠٠	٥	١.٠٠	٨٢	جيد	لا شيء
نوفمبر	٤٢٠٠	٤٢٠٠	١٢٦	٣.٠٠٪	٩٠	جيد جداً	لا شيء
ديسمبر	١٢٠٠	٢٢٠	٢	٠.٩٠	٨١	جيد	لا شيء

## الطريقة الثانية :

وتتبع لتقييم جودة الانتاج في حالة المنتج المكون من عدة اجزاء ذات خواص متعددة تؤثر على جودته .

وتقسم العيوب في هذه الطريقة الى فئات ، وتمطى اوزانا مختلفة حسب اهميتها وتأثيرها العام على مستوى جودة الانتاج . ويراعى أن تضم كل فئة عيوباً ذات أهمية متكافئة بالنسبة لجودة الانتاج . وفيما على اقتراح ملائم بالتقسيم راعى خطورة كل عيب على الانتاج .

١ - عيوب من الفئة الأولى : ( عيوب جوهرية )  
وهي تشمل :

( أ ) العيب الذى يسبب تلفاً في المنتج أثناء استخدامه ولا يمكن اصلاحه بسهولة دون الرجوع الى اقسام الصيانة العامة .

( ب ) العيب الذى يسبب عرقلة استخدام المنتج ، ولا يمكن معرفة سببه بسهولة .

( ج ) العيب الذى يجعل المنتج غير صالح للاستخدام .

( د ) العيب الذى يسبب حوادث للإنسان أثناء استخدامه المنتج .

٢ - عيوب من الفئة الثانية : ( عيوب أساسية )  
وهي تشمل :

( أ ) العيب الذى يمكن أن يسبب أحياناً تلفاً في المنتج ، ولا يمكن اصلاحه دون الرجوع الى اقسام الصيانة العامة .

( ب ) العيب الذى يسبب تلفاً في المنتج ، ويمكن اصلاحه بسهولة .

( ج ) العيب الذى يسبب صعوبة في استعمال المنتج للفرض الذى أنتج من أجله .

( د ) العيب الذى من أجله يلزم صيانة المنتج باستمرار ، أو العيب الذى يقلل من التعويل على المنتج .

( هـ ) العيب الذى يؤثر على شكل المنتج في حالة المنتجات التى تتطلب مظهراً خاصاً .

٣ - عيوب من الفئة الثالثة : ( عيوب ثانوية )  
وهي تشمل :

( أ ) العيب الذى ربما يسبب أحياناً تلفاً في المنتج .

( ب ) العيب الذى ربما يسبب صعوبة في استعمال المنتج للفرض الذى صنع من أجله .

( ج ) العيب الذى ربما من أجله يلزم صيانة المنتج باستمرار .

( د ) العيب الذى يؤثر على شكل المنتج الظاهرى .

٤ - عيوب من الفئة الرابعة : ( عيوب عرضية )  
وهي تشمل :

( أ ) العيب البسيط الذى لا يسبب أى تلف ولا يؤثر على المنتج .

( ب ) العيوب البسيطة في شكل المنتج الظاهرى .

وتحديد العيوب والفئات ليس بالأمر الهين ، ويعتمد على قدر كبير من المعرفة الهندسية والفنية ، على ممارسة وتجربة من الطراز الأول .

ولكى يعطى نتيجة دقيقة لابد من الاستماع الى آراء كثير من المشتغلين بالانتاج ، والتعرف على تفاصيل المواصفات ، وطبيعة الأغراض التى سيتم استخدام المنتج فيها . وأعطاه كل فئة قيمة عددية ملائمة تحدد أثرها على جودة الانتاج ينبغى أن يتم بطريقة موضوعية ، بحيث يتم استخراج القيم المختلفة بعد الاطلاع على تقييم بعده عدد من مهندسى الانتاج كل على انفراد . وتناقش أى اختلافات جوهرية .

وفي البحث الذى نحن بصدد حدته القيمة المعنوية الأوزان الفئات الأربع على النحو التالى :

الفئة الأولى ١٠

الفئة الثانية ٤

الفئة الثالثة ٢

الفئة الرابعة ١

ويصبح حجم العيب بعد تصحيحه  $W$

$W = 10 + 4x + 2x + 1$  ويكون متوسط

نسبة العيب  $P = \frac{W}{n} \times 100$  ، حيث  $n$  تساوى حجم كل العينات .

وتقابل هذه النسبة نسبة العيب المسموح به في العينة  $P_e = 10 + 4x + 2x + 1$

$x = 1 + P_e$  حيث  $P_e$  ،  $P_e$  ،  $P_e$  ،  $P_e$  ، تمثل متوسط نسبة العيب المسموح به في العينة لكل فئة على حدة .

ويصبح الحد الأعلى والحد الأدنى حسب التوزيع العادى المقبول احصائياً مساوياً  $\bar{P} \pm \sigma_p$  حيث  $\sigma_p$  معامل الانحراف المعيارى الكلى =

$$\frac{\frac{P_1}{n_1} + \frac{P_2}{n_2} + \frac{P_3}{n_3} + \frac{P_4}{n_4}}{n}$$

وقد أخذت عينة من انتساج مصنع لعب الأطفال لمدة ثلاثة أشهر بمصنع ١٠ الحسري  
بأبي قير بالإسكندرية وكانت النتائج على النحو المبين في الجدول رقم ٢

الجدول رقم (٢)

الشهر	حجم العينة	عدد المعب من الفئة الأولى	عدد المعب من الفئة الثانية	عدد المعب من الفئة الثالثة	عدد المعب من الفئة الرابعة
يوليو ١٩٦٧	٢٢٢	صفر	صفر	٥	١
أغسطس ١٩٦٧	٤٢٠	صفر	صفر	٤	٥
سبتمبر ١٩٦٧	١٦٥	صفر	صفر	٦	٣

وقد حسبت نسبة المعب المسموح به في العينة لكل فئة فكانت ١٤ ر ٪ ، ٣٤ ر ٪ ، ٢٠٥ ر ٪ ، ١٠ ر ٪ على التوالي ، ثم حسبت لجميع فئات المعب فكانت ٧ ٪ كما تم حساب الحد الأدنى والحد الأعلى لنسبة المعب المسموح بهما للشهرين الثلاثة ، ثم حساب متوسط نسبة المعب لجميع الفئات لكل من الأشهر الثلاثة . وقد أسفر ذلك عن النتائج الآتية والموضحة بالجدول رقم (٣) الذي يوضح أيضاً الإجراءات الواجب اتخاذها .

الجدول رقم (٣)

الاشهر	نسبة المعب مضمومة لواحد الصحيح		نسبة المعب لجميع الفئات في العينة نسبة مئوية	الفرق عن نسبة المعب المسموح بها	التقييم	الإجراء
	الحد الأدنى	الحد الأعلى				
يوليو ١٩٦٧	٠.١٧	٠.٣	٤٧٥ ر ٪	٢٢٥ ر ٪ -	ممتاز	الاطمئنان وتقليل التفتيش
أغسطس ١٩٦٧	٠.١٦٩	٠.٢٩	٧ ر ٪	صفر ٪	متوسط	لا شيء
سبتمبر ١٩٦٧	٠.١٩	٠.٥	٩١ ر ٪	٢١ ر ٪ -	غير مقبول	المراجعة والخدعة في التفتيش

والخريطة شكل (١) ص ٩٣ تبين خريطة لضبط الجودة حيث يقارن متوسط نسبة المعب الموجود في كل شهر بنسبة المعب المسموح به فيها ، وهي ٧ ٪ كما يظهر في الشكل الحد الأدنى لضبط خريطة الوزن كما يؤخذ الحد الأعلى دائماً بقيمة الصفر .

### الطريقة الثالثة :

وهي الخاصة باستخدام الطرق الإحصائية لتقييم درجة جودة الانتاج ، وتستخدم في حالتين :

#### ( ١ ) في حالة المنتج المكون من عدة أجزاء :

ويتم ذلك باستخدام المعادلة العامة لتوزيع بواسون (١) للحصول على القيمة العددية لتقييم المنتج وذلك بدلالة عدد الوحدات لجميع فئات المييب المسموح به وحجم العينة ونسبة المييب

(١) توزيع بواسون يعبر عنه كما يلي :

$$P(c) = \frac{e^{-a} a^c}{c!}$$

حيث

$$2.718 = e$$

$a$  = العدد المتوقع للوحدات المييبة في العينة .

$c$  = الوحدات المييبة في العينة .

$P(c)$  = احتمالات حدوث وحدات مييبة في العينة .

$$R_p = \sum_{x=0}^{\infty} \frac{(WW_1)^x}{x!} e^{-WW_1}$$

حيث

$W$  = عدد الوحدات المييبة في العينة .

$WW_1$  = العدد المسموح به من الوحدات المييبة .

$R_p$  = تقييم جودة المنتج .

ولحساب قيمة  $R_p$  من جدول مولينا لتوزيع بواسون .

(٢) عند الخرائط للقيم الآتية :

$$WW_1 = \text{صفر الى } 100$$

$$W = \text{صفر الى } 100$$

$$R_p = 100 \text{ الى } 1000$$

#### جدول رقم (٥)

الشهر	المييب الموجود	نسبة المييب المسموح به	درجة التقييم	رتبه	الإجراءات
يناير ١٩٦٧ ...	١١	٢٣.٢٤	١٠٠٠	عناز	يقل التفتيش
أغسطس ١٩٦٧ ...	١٣	١٩.٨٠	٥٥٠ -	متوسط	لا شيء
سبتمبر ١٩٦٧ ...	١٥	١١.٥٠	٣٣ -	غير مقبول	تزداد نسبة التفتيش والفحص

وبلاحظ أن الرتبة قدرت طبقاً لـ هـ و وارد بالجدول رقم (٦)

جدول رقم (٦)

(ب) في حالة تقييم المنتجات المشتراة ( أي تقييم المورد ) :

ويتم التقييم باستخدام المعادلة لتوزيع ذي الحدين . ويخصص التقييم بعد التعرف على كمية المنتجات المشتراة في كل الدفعات ، وعدد الدفعات المرفوضة ، ثم نسبة المعيب المسموح به .

ويمكن اعتبار قيمة هذا الاحتمال مساوية لقيمة التقييم لمستوى جودة المنتجات المشتراة ثم تنشأ خريطة لحساب درجة الجودة ، وهي تبين العلاقة بين عدد الدفعات المشتراة ، وعدد الدفعات المرفوضة ، ودرجة الجودة (١)

وفي مصنع أوعية البطاريات كان يجري توريد أقراص الزنك من الجهات الآتية :

- ١ - إنتاج محل .
- ٢ - مورد من ألمانيا الديموقراطية .
- ٣ - مورد من فرنسا .

(١)

$$(1-P)^{N-x} P^x \times \frac{N!}{x! (N-x)!} = R_v$$

N = عدد الدفعات التي جرى تقييمها خلال فترة

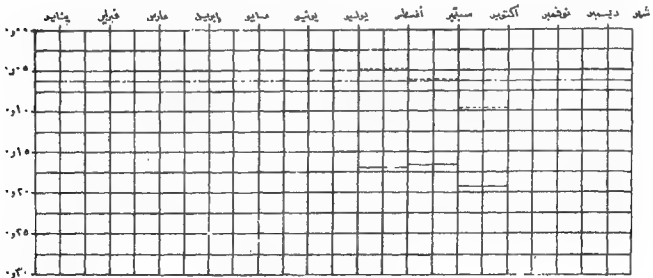
معيمة .

C = عدد الدفعات المرفوضة .

P = مستوى الجودة المقبول .

Rv = تقييم المنتجات المشتراة .

الرتبة	درجة التقييم
ممتاز ... ..	١٠٩٧٠٠ - ١٠٩٠٠٠
جيد جداً ... ..	٠٩٦٩٩ - ٠٩٥٠٠
جيد ... ..	٠٩٤٩٩ - ٠٨٤٠٠
متوسط ... ..	٠٨٣٩٩ - ٠٧٠٠٠
مقبول ... ..	٠٥٩٩٩ - ٠١٠٠٠
ضعيف ... ..	٠٠٩٩٩ - ٠٠٥٠٠
غير مقبول ... ..	صفر - ٠٠٤٩٩



( شكل ١ )

خريطة لضبط جودة الإنتاج

الحد الأدنى لنسبة المعيب ..... متوسط نسبة المعيب لجميع الشفات ..... نسبة المعيب لجميع الشفات المسموح به .....  
لعمل شهر كما أسفرت التجارب

وبفحص الدفعات المختلفة الموردة من المصادر الثلاثة تبين الآتي :

( جدول رقم ٢٧ )

جهة التوريد	رقم الدفعة	التقييم	الرتبة	عدد الدفعات	عدد الدفعات المرفوضة	التقييم	الرتبة	الاجراء
إنتاج على	١	٤٠	غير مقبول	٣	٣	٠.١٠٠١	غير مقبول	إلغاء العقد
	٢	٤٠	غير مقبول					
	٣	٤٠	غير مقبول					
ألمانيا الديمقراطية	١	٤٠	غير مقبول	٤	١	٠.١٨٥٥	متوسط	لا شيء
	٢	١٠٠	ممتاز					
	٣	١٠٠	ممتاز					
	٤	١٠٠	ممتاز					
فرنسا	١	١٠٠	ممتاز	٥	صفر	١-٠	ممتاز	يقل التفتيش
	٢	١٠٠	ممتاز					
	٣	٧٠	متوسط					
	٤	١٠٠	ممتاز					
	٥	١٠٠	ممتاز					

وأيا كان الأسلوب المتبع لضبط جودة الإنتاج وتقييمها ، فلا بد من اختيار هذا الأسلوب ، واكتشاف ميوه وتلافيهها أولا بأول . وستعرض في دراسة مقبلة لطريقة الاختيار وكيفية تطبيقها . وعند ذلك يصبح لدى الإدارة القدرة على التحكم في جودة الإنتاج دون رفع لتكاليف الإنتاج نتيجة التفتيش على عدد محدود من الوحدات ، مع استخدام الأسلوب الاحصائي ، وتحليل النتائج تحليلًا يعطى الصورة الحقيقية للإنتاج ، وما ينبغي اتخاذه من إجراءات .

# مكتبة الادارة



من المكتبة العربية !

## أصول الادارة العامة

د. عبد الكريم درويش  
د. ليلى تكتلا

تقديم الكتاب :

والكتاب الذي نتحدث عنه إحدى ثمار هذه النهضة . فعلى الرغم من وجود عدد من الكتب المترجمة القيمة التي نقلت إلى الفكر المصري جوهرات الإدارة ، فإن التطبيق في هذه الكتب المترجمة - عموماً - أخذ من البيئة الغربية . في حين يمتاز هذا الكتاب بأنه اهتم بالتطبيقات المصرية ، وأفاض في الاقتباس والتحليل والتعليق على الدراسات المحلية .

ويحدد المؤلفان هدف الكتاب بأنه التعاون على فهم الإدارة العامة في مجالها الصحيح من خلال التعريف بالأسس والمبادئ ، ثم ربط الحقائق والمعلومات بواقع الإدارة العملية ، ومحاولة تحليل المشكلات الإدارية وفهمها ،

لعله لا يوجد خلاف على الدور الارتكازي الذي تحتله الإدارة في عالم اليوم . فهي المعرفة التي لا غنى عنها ، والتي يتطلبها استخدام المهارات العلمية والتكنولوجية للتغلب على الخلف الاقتصادي والاجتماعي ، بل إن الإدارة كذلك تحاول أن تقهر التخلف الزوحي الذي تعاني منه البلاد المتقدمة صناعياً . ومن ثم فإن الاهتمام بتطوير الإدارة في بلادنا ، واحداث نهضة شاملة في العلم والتطبيق الإداري ، ضرورة ملحة للتطوير الاقتصادي والاجتماعي . هذه النهضة لا بد أن تؤيدها حركة تأليف وترجمة واسعة في مجالات الإدارة .

وتنمية المهارات الادارية والقيادية . ومن ثم فان الكتاب يحاول تقديم عرض منسق للمعلومات والمعارف الأساسية في الادارة من خلال الدراسة المتعمقة والتحليل ، وإبراز النتائج التي توصل اليها عدد كبير من علماء الادارة وممارسيها .

#### مضمون الكتاب :

يتضمن الكتاب خمسة أبواب يتحدث عن ماهية الإدارة العامة ، والأفاق الجديدة في الإدارة العامة ، ثم « العملية الإدارية » ، و « العلاقات العامة » . ويختص الفصل الأخير بموضوع « الإصلاح الإداري » .

( أ ) وبناقش الباب الأول العوامل المؤثرة في الموقف الإداري المعاصر ، ويفيض في التحدث عن العناصر الجديدة التي برزت مع التطور الحديث في الجمهورية العربية المتحدة ، مثل ظهور الحاجة إلى التكتوراطيين ، باعتبار أن أدراك هذه الحاجة ، والعمل على توفير هؤلاء المتخصصين منصر هام في نجاح إدارة التنمية التي هي طابع الإدارة في الدول النامية .

( ب ) ويتناول الباب الثاني من الكتاب إيكولوجية الإدارة ، والإدارة المقارنة ، والإدارة والسياسة والبيروقراطية .

( ج ) ويدرس الباب الثالث العملية الإدارية يتناولها كدورة متكاملة ، ويشمل ستة فصول عن التخطيط والتنظيم والقيادة الإدارية ، واتخاذ القرارات والاتصالات والرقابة ، فيقدم دراسة وإفنية تكاد تشكل بمفردها كتابا متخصصا .

( د ) ويقدم الباب الرابع العلاقات العامة في فصلين : الأول عن ماهية العلاقات العامة ، يوضح أهدافها في الحكومة ، وأهمية العلاقات العامة في الدول النامية ، ثم يتحدث في الفصل الثاني عن عملية العلاقات العامة ، ويبين العوامل المؤثرة فيها ، وهي الطابع القومي والظروف الاجتماعية والاقتصادية والتقاليد .

( هـ ) ويخصص الباب الخامس والأخير للإصلاح الإداري ، ويتضمن فصلين : الأول عن ماهية الإصلاح الإداري ، ويعبر عنها بأنها تغيير أخيل في العمل ، وفي التنظيم ، وفي الأشخاص وفي نظرة الناس لكل هذه الأمور ، ويبين أن الإصلاح الإداري يرتبط ارتباطا وثيقا بمقومات الإدارة الأربعة : التشريع والتنظيم والقوى البشرية والتمويل التي يجب أن تتفاعل تفاعلا

جلربا يولد الطاقة اللازمة لدفع الجهاز الإداري إلى إصلاح حقيقي . كما يتحدث عن أجهزة الإصلاح الإداري ووسائله ، ويذكر منها دور الرئيس المباشر ولجان الإصلاح الخاصة ، ثم أجهزة التنظيم والإصلاح الدائمة . أما عن

تخطيط الإصلاح الإداري فإنه يذكر منه صورتين هما : التخطيط ضمن الخطة العامة للدولة ،

أو وضع خطة شاملة للإصلاح الإداري تسمى وفق خطة التنمية ، ولكنها لا تكون متضمنة فيها . ثم يتحدث عن المقومات الأساسية لنجاح الإصلاح الإداري ، ويلاحظ أن الإصلاح الإداري نفسه عملية إدارية متكاملة تحتاج إلى تشريع وتخطيط وتنظيم وتمويل وتنسيق ... وإلى سائر مقومات وعناصر العملية الإدارية المتكاملة.

ويتحدث الفصل الثاني من الباب الخامس ، وهو الأخير في الكتاب ، عن الإصلاح الإداري في مصر ، فيتكلم عن حماية الإصلاح الإداري ، والإصلاح الإداري والتنمية القومية وترباطهما ، ثم يفصل الحديث عن نتائج عمليات الإصلاح الإداري ، ويتحدث عن مؤتمرات التنمية الإدارية ، وبرامج القادة الإداريين ، وأنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، ومن مؤتمري الإنتاج والإدارة سنة ١٩٦٥ ولجنة الخطة الإدارية سنة ١٩٦٦ ، ثم اللجنة العليا للإصلاح الإداري ، وكلاء الوزارات للإصلاح الإداري ، ومؤتمر الإنتاج في مارس سنة ١٩٦٧ .

ثم ينتهي هذا الفصل - وهو خاتمة الكتاب - يتقوم لمجهودات الإصلاح الإداري ، فيقرر أن الجهاز الحكومي قد تطور وتقدم ، وحقق الكثير ، ولكن ما يصادفه هذا الجهاز من تحديات مستمرة كثيرا ما يحجب ما يحققه من تقدم .

#### وجهة نظر :

بعد هذا البيان والعرض المختصر الذي حاولنا فيه أن نعرف بالكتاب وأهميته نسوق بعض الملاحظات :

فعل المعتاد في جميع الكتب المنهجية في الإدارة العامة التي تصدى للعرض الشامل لمجالاتها - مثل كتاب « ليونارد هويت » مقدمة لمؤسسة الإدارة العامة وكتاب « ديوك وكوانج » « الإدارة العامة » وكتاب « فيغنر وبرستس »



**الإدارة العامة** وهي الكتب التي أشار إليها المؤلفان كثيرا كمرجع تحمل نفس الاسم ، وتهتم بنفس المجال - أنها تعرض وتناقش وتدرس المعلومات والاتجاهات الأساسية في جميع فروع الإدارة العامة . ومن أهمها إدارة الأفراد والإدارة المالية . ولكن هذا الكتاب أغفل هاتين الناحيتين الأساسيتين كلية .

ولا نجد من المناسب في مثل هذه الدراسة التفصيلية ، وفي مثل هذا الكتاب الذي بلغت صفحاته الستائة أن يحدث هذا الأفعال ، ولا نريد بذلك أن نعرض على المؤلفين الكتابة في موضوعات لم يتناولوها نشاطها العلمي أو التدريبي ، ولكن القالب في مثل هذه الكتب المنهجية أن يشارك في تأليفها بعض المتخصصين حتى يخرج الكتاب شاملا وافيا لمجاله ، والا اتخذ بعض نواح معينة من الدراسة ، ويختار له اسم يدل عليها .

**كما أن دراسة التنظيم الذي عرض ضمن أجزاء العملية الإدارية لم تتناول ، بل لم تشر الى موضوع المؤسسات العامة رغم أهميته المتزايدة في الإدارة المصرية ، وفي إدارة التنمية . وقد يبدو هذا غريبا إذا ذكرنا أن كتاب الإدارة لديموك تناول الموضوع في فصلين تقريبا .**

وبصرف النظر عن أن تنظيم المؤسسات تناولته كتب الإدارة العامة المنهجية فليس من المستغاب أن تفضل دراسته في هذا الكتاب بالذات ، نظرا للدور الذي تشغله المؤسسة العامة أو المنشأة العامة في الإدارة المصرية بالإضافة الى ما يدور حول تنظيمها من دراسات ومناقشات وما تعرض له من تطور لم يكتمل أو يستقر بعد . هذا بالإضافة الى أن قسم الإدارة العامة بهيئة الأمم المتحدة يجري حوله الكثير من الدراسات ، ويعقد العديد من المؤتمرات الدولية والإقليمية ، وهناك في هذا المجال الكثير من البحوث الحديثة الحية كنا نأمل أن يتناولها الكتاب ، أو على الأقل يشير إليها .

كما لاحظنا في الكتاب التوسع الكبير ، وربما الاطناب في الاقتباس من المراجع العربية ، وقد يكون هذا عملا مشكورا لتحريف القارئ بالنشاط المعاصر ، والدراسات المصرية الحديثة في الإدارة . ولكننا نتوقع أن الإشارة في هذا قد تكفى ، لا سيما أن المراجع نفسها متوافرة

ومنشورة على نطاق واسع في كتب لجنة القادة الإداريين ، ووثائق معاهد الإدارة ، والخطوط ، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، وبذلك يفسر الكتاب في صفحات أقل ، وبيع بالتالي بشئ أقل ، مما يشجع الدارسين على اقتنائه . إذ المشاهد أن الاهتمام باقتناء الكتب ضعيف جدا ، ولهذا اثره السيئ في الثقافة والمعرفة الإدارية . ولابد من التغلب على هذه الصعاب ، وتشجيع الدارسين والممارسين ، والتيسير عليهم في اقتناء الكتب الأساسية ، وخاصة تلك التي يحتاجون الى كثرة الرجوع اليها والاسترشاد بها في الدراسة أو الممارسة .

ومع هذا الاطناب في الاقتباس ، فقد لاحظنا أن الحديث عن خطوات الإصلاح الإداري في الجمهورية العربية المتحدة الذي بدأ من صفحة ٥٥٤ اقتبس صفحات كثيرة من مذكرة لجنة تنظيم الإدارة الحكومية رقم ٤٣ الصادرة في يناير ١٩٦٢ ، ولم يشر الى هذا المصدر . ولعل ذلك من قبيل السهو . كما لاحظنا أن الكتاب أغفل في التسلسل التاريخي لجهود الإصلاح الإداري دراسات لجنة التنظيم الأعلى للدولة سنة ١٩٦٢ .

وملاحظة أخرى - ينبغي عدم التضاضي عنها ، لأن ذيوهما بأي صورة وبأي قدر غير مستحب هي أن التأليف في الإدارة باللغة العربية شيء مستحدث ، ونهج جديد ، ويتحمل السابغون في هذا المجال مسؤولية كبيرة بتفضيها فضل السبق ، وهي العناية بتعريب ألفاظ الإدارة ، والاهتمام باستخدام المصطلحات الدقيقة ، والعناية بصياغة الألفاظ والأساليب المعبرة التي تصور المعنى الذي قصد اليه مبتدعو هذه الألفاظ من العلماء تعبيرا دقيقا ، ويعتبر الكتاب مساهمة مشكورة في هذا الاتجاه ، ونرجو أن ترتفع هذه المساهمة فيتعاون جميع المؤلفين والعلماء مع هيئة المجلة في وضع مصطلحات موحدة معبرة لألفاظ الإدارة .

**وأحب أن أؤكد أنه مع هذه الملاحظات العارية التي ذكرتها في نهاية هذا التقديم ، فإن الكتاب لا يزال - كما رأيت - عملا رائعا . ونرجو له الذبوع والانتشار ، حتى تصدر منه عدة طبعات تتناول ما لم تشملها الطبعة الأولى .**



## من المكتبة الدولية

# ادارة تخطيط التنمية الاقتصادية

د. بريتاني جروس

الافلات من قسمة الامبريالية والظلم الاجتماعي، والفقراء والمرضى، والجوع، والجهل، واليأس. والواقع ان القادة الوطنيين والمديرين والفنيين وضموا امام اعينهم الهدف البعيد، وهو تحقيق مزايا التصنيع التي تستند الى العلم دون تحمل المآسى المتكررة والاستغلال والفساد المذهل الذي اتسمت به التنمية الصناعية في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. ويمثل هذا الهدف تحولا اجتماعيا بعيد المدى، بل انه يمثل بناء مجتمع جديد.

ثم ان المخططين ياملون في بلوغ هذه الاهداف في مدى قريب، يقاس بالاجيال لا بالقرون. كما ان عدد البلاد التي يقودها هؤلاء المخططون أخذ في الزيادة، والمتنظر ان يستمر هذا التزايد حتى يكاد يشمل جميع الدول ذات الدخل المنخفضة في العالم.»

شمل البرنامج التنفيذي لقسم الادارة العامة بسكرتيرية الأمم المتحدة دراسة من « الادارة لتخطيط التنمية وتنفيذ الخطط ».

١- وهذه الدراسة التي تحرص المجلة على تقديمها والتتوبه بأهميتها، تعرض بحثا ممتازا من « النواحي الادارية في تخطيط التنمية »، وهو من الموضوعات ذات الأهمية الحيوية في العالم العربي، وقد نوقش من قبل في مؤتمرات عربية ودولية.

قدم المؤلف لبحثه الشلاقي بيان حاسم. تن أهمية التخطيط في الفقرة التالية: « ربما كانت أنبل جهود الجنس البشري في النصف الثاني من القرن العشرين وأكثرها إنسانية، قيام الحكومات في المجتمعات التي لم تدخل عصر الصناعة بعد في آسيا والشرق الأوسط وأفريقيا وأمريكا اللاتينية بأعداد خطط تساعدها على

..... الأمانة جروس هو رئيس اللجنة التنفيذية لبحوث دراسات التخطيط القومي الدولية وهو أستاذ العلوم السياسية ومدير برنامج دراسات التخطيط القومي بمدرسة ماكسويل بجامعة سيراكوز.

ولعل في هذا التقديم ما يوضح قيمة هذا البحث ، وما يقدمه من دراسة هامة لها اثر كبير في نجاح التنمية ، وزيادة معدلاتها .

٢ - وأهم رسالة يقدمها هذا البحث هي توضيح قيمة الترابط بين التخطيط والتنفيذ ، اذ يبين أن هناك فجوات واسعة في كثير من الدول بين وضع الأهداف وتحقيقها ، وأن الكثير من خطط التنمية لم توضع بدقة ، وربما لا تزيد على أن تكون أحلاما خيالية ، وربما تكون برامج لا يرتبط بعضها مع بعض بروابط منطقى او مشروعات لا تتوافر الموارد الكافية لتنفيذها . وقد يظهر أن الخطط في فقدان الكثير من الموارد النادرة .

وحتى الخطط التى ينظر اليها على أنها نفذت على أحسن نطاق ، تحوى دون استثناء أجزاء ليست مقبولة .

**ولقد ظهر بوضوح من التجارب المريرة أن نجاح التطوير الاقتصادي يتطلب الاهتمام الواقى بالترابط الشديد بين التخطيط والتنفيذ .** وقد يؤدى انتقاد مثل هذا الاهتمام الى الفصل الأخير بين وضع الخطة وتنفيذها ، والى افتقاد التفاهم بين اخصائى التخطيط والاداريين في جميع المستويات الحكومية . ومع ذلك فانه من الصعوبة بمكان توفير مثل هذا الترابط وذبوعه ، اذ أن كلمتى التخطيط والادارة تعنيان معاني متباينة في مفهوم الأفراد المختلفين . فهناك مفاهيم متباينة أو فلسفات مختلفة عن كل من التخطيط والادارة . إلا أنه قد يكون من المستطاع تقديم عدد قليل من الغروض المعاونة في هذا الشأن .

فالتخطيط جزء متكامل من العملية الادارية، وينظر الى الادارة على أنها العملية التى يستعين بها الاداريون في تحقيق بعض الأهداف من خلال نشاط الأفراد الذين يعملون في تنظيم ما يكون عاما او خاصا او مختاطا . وقد يعمل الاداريون على مستويات مختلفة من السلطة والمسئولية والمكانة ، وهم لا يتعاملون مع رؤوسهم وزملائهم

المباشرون فحسب ، بل انهم يتعاملون مع البيئة الخارجية لمنظمتهم كذلك . ومفهوم التخطيط كجزء اساسى من العملية الادارية أمر لا خلاف عليه ، فقد كان مأخوذا به في جميع أطوار الفكر الادارى ، اذ حدد « فابول » في أوائل القرن العشرين خمسة عناصر للعملية الادارية : أولها « التخطيط » وليها التنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة . كما كان التخطيط للعملية الأولى التى حظيت باهتمام كثير غيره من علماء الادارة التقليديين .

**ومن المعروف أن اقدر المخططين في الحكومة هم هؤلاء الذين ينهضون في تنفيذ الأنشطة اليومية .** اذ لا يقتصر نشاط الاداريين على التنفيذ ، بل أنهم أكثر من غيرهم اهتماما باتخاذ القرارات الهامة عن البرامج والسياسات ، وب تطوير مجموعة الارتباطات التى تجعل تنفيذ أى جزء من الخطة ميسورا . وقد يمنع الانشغال الكلى بتنفيذ الأنشطة اليومية كلا من الفنيين والاداريين من اعطاء التخطيط للمستقبل الاهتمام الكافى . بيد أنه يمكن ايجاد هذا الاهتمام بالاشتراك بطريقة ما في الأعمال الهامة، مثل الميزانية وتنظيم المشروعات الكبرى ، وكذلك تقييم بعض الأعمال الناجحة أو الفاشلة . وقد يوجد الاتصال بمثل هذه الأعمال الرابطة التى لا غنى عنها بين الحاضر والمستقبل . ويحتاج مخططو المستقبل من الاداريين والاختصاصيين الى الاتصال بالواقع الحالى ، بدلا من الانزلال عن الحاضر في برج عاجى .

ويشير المؤلف الاهتمام بما لوحظ من مراجعة خطط التنمية فيما يزيد على مائة دولة ، وأن الفضل في تنفيذها يزيد على النجاح ، وأن القليل من الدول النامية هي التى نجحت بدرجة منتظمة في تحقيق أهداف الخطة ، بدرجة مقبولة في فترة عشر سنوات أو تزيد .

ويوضح أن من أسباب هذا الفضل أن أهداف الخطط كثيرا ما تتسم بالطموح الشديد الذى يغلب أن يكون مصحوبا بقصور في أدوات الرقابة المالية على الموارد المستخدمة ، وعلى طريقة

٢ - ينبغي أن يدرك جميع المخططين أن الاعتبارات الاقتصادية ترتبط بعدد كبير ومتنوع من المتغيرات غير الاقتصادية .

٣ - تتطلب التنمية الناجحة استثمار قدر أكبر من الحاجة إلى الإداري العام الذي يحدث التكامل بين الأنشطة .

**ثانيا : تنفيذ الخطة وتشمل :**

### ( أ ) المعالم الاستراتيجية

٤ - البيئة التي تضم جميع المخططين القوميين تمثل مجتمعا دوليا يتزايد فيه التكامل بين الأمم .

٥ - يجب أن يكون العاملون في مجال التنمية في عالمنا المعاصر الذي يتميز بتغيير توري في مجالات العلم والتكنولوجيا مهتمين بالامكانيات التكنولوجية الجديدة .

٦ - لا يقتصر النظر إلى تخطيط التنمية في أعلى مستوياته على أنه فن الممكن ، ولكنه فن غير المتوقع .

٧ - المبرر الوحيد الذي يحظى بالقبول لانتهاج التخطيط القومي هو المساعدة على تحقيق أهداف الشعوب .

### ( ب ) الصعوبات

٨ - أولى عقبات النمو الاقتصادي هي ندرة الموارد الطبيعية والبشرية والتنظيمية .

٩ - لا يمكن لتخطيط التنمية أن يفسل الاهتمام بالأشكال الكثيرة للتناقض الاجتماعي الظاهر والخفي .

١٠ - يتعرض المخططون كثيرهم إلى الوقوع في الأخطاء الموضوعية وفي طرق العمل .

١١ - مازالت القاعدة العلمية للتخطيط القومي ضعيفة جدا ومتخلفة وراء انتصارات العلوم الطبيعية والحكمة التي يستلهمها اكفاء المخططين .

### ( ج ) المبادئ العملية

١٢ - ينبغي أن تعتمد موازنة الخطط الحكومية على تقييم :

( أ ) الزوايا المباشرة وغير المباشرة المنتظر الحصول عليها .

( ب ) مخرجات محدودة تنتج من استخدامها .

( ج ) مدخلات تقدر تقديرًا واقعيًا .

توزيعها . فبدلا من الاقتصاد على المشروعات ذات الأهمية الأساسية في حدود الموارد المتاحة ، فإن كثيرا من المشروعات الثانوية تجد طريقها إلى التنفيذ ، في حين لا توجد موارد تكفي لاتمام تنفيذها ، فتستهلك موارد ضخمة في إقامة منشآت لمشروعات لا تجد السبيل إلى إتمامها ، وهذا سوء استخدام شائن للموارد يوجد في كثير من البلاد النامية .

٣ - ثم يذكر المؤلف أن الهدف الأكبر للبحث الذي أجراه هو أعداد بعض مبادئ واقعية مرشدة ، استنادا إلى ما هو قائم من معرفة بشوئها الغموض عن النواحي الإدارية في تخطيط التنمية الاقتصادية ، ومن ثم فإن فصول الكتاب الستة تخلص إلى تقديم مجموعة من المبادئ العامة تعالج الموضوعات التالية :

### ● الترابط بين التخطيط والإدارة .

### ● بعض النواحي الرئيسية في تنفيذ الخطة وتشمل :

#### المعالم الاستراتيجية

#### العقبات

#### المبادئ التنفيذية

#### جهاز التخطيط

### ● العلاقات المركزية والإقليمية والمحلية .

ولم يقتصر المؤلف في استخلاص المبادئ التي توصل إليها على الدراسات الواقعية للتخطيط القومي ، بل أنه يستند إلى تجربته الشخصية وملاحظاته ومناقشاته في بلاد متعددة ، ولذلك فإن هذه المبادئ تعتمد على التجربة والخبرة العملية والمقارنات التطبيقية .

٤ - ويشمل الفصل السابع والآخر من الكتاب نصوص المبادئ العامة الخمسة والمشرين التي استنبطها وعرضها خلال فصول الكتاب .

وقد رأينا أن تقدمها بالعربية في هذا العرض ، لأهميتها ولحرصنا على أن يفيد منها العاملون في مجال تخطيط التنمية من الذين لا تتاح لهم فرصة قراءة البحث مكملا ، وهو بحث متعمق مفيد مركز . وهذه المبادئ هي :

### أولا : الترابط بين التخطيط والإدارة :

١ - المخططون الناجحون هم هؤلاء الذين يسهون في تنفيذ الأنشطة اليومية للحكومة .

### ماهية الإدارة العلمية

الإدارة العلمية في روحها تتضمن ثورة عقلية كاملة لدى الأفراد الذين يعملون في أي منشأة أو صناعة بعينها ، تصطر بهم هؤلاء القوم فيما يتعلق بواجباتهم نحو عملهم ونحو زملائهم ونحو موظفيهم . إنها ثورة عقلية كاملة في مفهوم رجال الإدارة - رئيس العمال والمصرف وصاحب العمل ومجلس المديرين - لواجباتهم نحو زملائهم العاملين في الإدارة ، ونحو جميع مشاكلهم اليومية ولا وجود للإدارة العلمية بدونها لدى الجانبين .

ولا يمكن أن يقال إن الإدارة العلمية قائمة في أي منشأة إلا بعد أن يتم هذا التغيير في الاتجاه العقلي للإدارة والعمال كليهما ، سواء من حيث واجبهما في التعاون لأحداث أكبر فائض ممكن أو من حيث ضرورة احلال المعرفة العلمية الدقيقة محل الآراء التقريبية القديمة أو المعرفة الفردية .

وهذان هما المنعران اللذان لا غنى عنهما للإدارة العلمية .

فريدريك . تايلور

٢٥ - يتطلب تدعيم التقدم الاقتصادي والاجتماعي قيام مناطق حضرية تتخذ مراكز ديناميكية للثقافة والعلم والتكنولوجيا .

ويقول المؤلف في ختام بحثه إن هذه التعميمات المفيدة التي قدمها تصنف في أغلب الأحيان بدرجة من العمومية ، بحيث لا يسهل أن يستفيد بها هؤلاء الذين يتحملون ضغط العمل الدائم في قيادة التنمية الاقتصادية الشاملة ، وقد تكون قيمتها الرئيسية في أنها :

( أ ) تنمى تفكراً أعمق وأكثر اتساقاً بالنسبة للتعميمات التي قد تعبر بصورة أدق وأنسب من الحكمة التي يستسلمها المخططون العاملون الناجحون .

( ب ) تثير اهتماماً أكبر بأنواع المهارات والرأى والحكمة التي لا يمكن أبداً التعبير عنها بنظريات التعاون من الدارسين تلقائياً ، بل لا بد أن تهيأ له ظروفه ويستمر التشجيع عليه .

ولمنا في هذا المعرض نجحنا بعض الشيء في إثارة قدر مناسب من الاهتمام بالترابط بين الإدارة والتخطيط ، ودور الإدارة في نجاح خطط التنمية ، وتحقيق مستويات أعلى من معدلات النمو .

١٣ - يجب على المخططين المركزيين أن يعنوا بصياغة ومراجعة عدد كبير من مشروعات التنمية بمداول الاعتبارات الفنية والمالية والإدارية والسياسية والثقافية الملائمة .

١٤ - تتطلب اللامركزية الفعالة في اتخاذ القرارات باستخدام الأسواق ونظم الأسعار مهارات عالية في « إدارة السوق » .

١٥ - تتطلب تخطيط التنمية الذي يتصف بالكفاءة بذل جهد شاق في تجميع وتوزيع البيانات الاستراتيجية على نطاق واسع .

١٦ - تتطلب زيادة الفاعلية في تخطيط التنمية التوسع في البحوث والدراسة النظرية في مشكلات التخطيط وعملياته ، ويشمل ذلك البحوث الأساسية والتطبيقية كليهما ، وكذلك البحوث المتخصصة والتي تتناول أكثر من مجال تخصصي .

١٧ - حق على المخططين كذلك أن يتعلموا .

١٨ - يحتاج المخططون إلى مزيد من فرص الحوار المستمر الذي يتخطى الحدود القومية والتخصص والمراكز .

### ثالثاً : جهاز التخطيط :

١٩ - يتطلب تخطيط التنمية الفعلية مجموعة من الأجهزة الحكومية المركزية تتضمن بالإضافة إلى دورها في توفير الخدمات الاستشارية النهوض بالقيادة القومية والإدارة المالية ومعالجة المشكلات الهامة .

٢٠ - لا يمكن استخدام رأس المال والأفراد بكفاءة دون بناء أو تعديل التنظيمات بحيث تتوافر لها القدرة على الاستخدام الأمثل .

٢١ - يتطلب الإعداد والتنفيذ الكفاء لخطط التنمية درجة من مشاركة المجتمع ومؤسساته الخاصة في عمليات التخطيط .

### رابعاً : العلاقات المركزية والإقليمية - والمحلية :

٢٢ - لا يمكن التوصل إلى نجاح ملحوظ في التخطيط والتنفيذ إلا بالجمع التوازن بين قدر من المركزية واللامركزية .

٢٣ - يعتمد التنسيق الإقليمي والمحلي على التفاعل بين كثير من القوى القومية والمحلية .

٢٤ - ينبغي أن يتيح التخطيط المحلي المحاسبة المستمرة الشاملة عن شؤون المنطقة ، وأن يتخذ إطار الإجراءات تطوير استراتيجية مختارة .

## مؤتمرات

## ندوات

## حملات بحث

لا جدال في أن عمليّة التعرف على كل جديد في عالم الإدارة ذات أهمية بالغة لكل مدير .. ولا جدال في أن المؤتمرات تعتبر أحد المجالات الرئيسية في عملية تبادل الخبرات وتعميق التجارب والاطلاع على كل تقدم علمي جديد .. ولكن ليس من التيسر لكل مدير أو خبير حضور جميع المؤتمرات أو حتى بمفصلها .. هذا مما دفعنا أن نساعد هذا النقص ، بأن ننقل للمديرين وخبراء الإدارة كل ما يدور بهذه المؤتمرات ، مع عرض لأهم الأبحاث والدراسات التي تلقى فيها ، كما نعلن في نفس الوقت عن المؤتمرات الّزمع عقدها مع تلخيص للموضوعات الرئيسية التي سيتناولها كل مؤتمر حتى يتمكن كل من تسمح له الظروف بالاشتراك أو الإسهام بأحد هذه المؤتمرات .

في هذا العدد نعرض بعض التقارير الخاصة بمؤتمر الإصلاح الإداري للقادة الإداريين .. ومؤتمر التدريب المهني الذي عقد بالإسكندرية خلال شهر سبتمبر ١٩٦٨ .. كما نشير إلى مؤتمر دبلن الذي عقد في الفترة من ٣ - ٦ سبتمبر ١٩٦٨ .. وكذلك إلى المؤتمر العربي الخامس للعلوم الإدارية الّزمع عقده خلال نوفمبر ١٩٦٨ .. ونشير في نفس الوقت إلى مؤتمر مديري مساعدات الإدارة العامة بأفريقيا « طنجة » في الفترة من ١٢ - ١٧ ديسمبر ١٩٦٨ .

## الخطة الادارية في مرحلة التنمية

### حول مؤتمر الاصلاح الادارى للقادة الاداريين

لدراسة المعالم الأساسية للخطة الادارية في مرحلة التنمية عقد مؤتمر القادة الاداريين دورته الثامنة في المدة من ٩ ديسمبر سنة ١٩٦٧ الى ٢٩ فبراير سنة ١٩٦٨ تخطاها اسبوع مقيم بمدينة الفيوم ، واشترك في الدورة ٢٨ من وكلاء الوزارات واعضاء لجان الاصلاح الادارى .

وقد رأى اعضاء المؤتمر اختيار موضوعات ثلاثة كأساس للدراسة ، وهي التخطيط ، وتطوير الأجهزة المحلية ، وتنظيم الجهاز الادارى للدولة . ومن ثم بدأ العمل بتقسيم الاعضاء الى ثلاث لجان فرعية للبحث والدراسة للوصول الى التوصيات على النحو التالى :

### لجنة التخطيط :

قامت بدراسة مراحل التخطيط ، ودور الأجهزة المختلفة على جميع المستويات فى الاعداد والتنفيذ والمتابعة والتقييم ، وانتهت بالتوصية بالآتى :

١ - فى اعداد الخطة : يجب مراعاة القدرة الحقيقية للنمو ، واعداد نظام محاسنى موحد لقطاع الخدمات ، وتطوير حسابات الحكومة وانجاز ما يشرع فيه من اعداد قواعد لحسابات التكاليف ، وتنسيق الجهود الإحصائية وتوحيدها ، وتدعيم مكاتب التخطيط ، ووقوف وحدات التنفيذ على نتائج استخدام البيانات ، والاهتمام بالدراسات الفنية والاقتصادية للمشروعات وبالوسائل البديلة .

٢ - فى الشكل العام للخطة : يجب التسلسل فى تحديد الاطار النهائى للخطة بين الجهاز المركزى للتخطيط والوحدات الانتاجية والادارية ، ثم التسلسل فى اعتمادها من هذه الوحدات . كما يجب مداومة التنسيق بين برامج التنفيذ عن طريق تشكيل لجان مشتركة بين وزارة التخطيط والقطاعات المعنية . وأخيرا اعلان الخطة بمجرد اقرارها واعتمادها حتى تتاح للوحدات التعرف على دورها فى تنفيذ الخطة .

٣ - فى متابعة التنفيذ : الهدف الأساسى استجلاء ما تم تحقيقه لملاج أوجه القصور ، وذلك بصفة دورية ، وفى وقت مبكر ،

يسمح بالتصدى لحل المشكلات . ويقوم الجهاز المصرى بالمتابعة قبل الصرف ، وجهاز التخطيط بالتنسيق الدورية والتقييم ، وجهاز المحاسبات بالمتابعة الفنية والمالية والرقابة على النواحي الحاسبية بعد التنفيذ . وجهاز التعبئة والاحصاء بتجميع البيانات وتحليلها ووضعها تحت تصرف الأجهزة المستخدمة لها .

وتشمل المتابعة متابعة الكمية والقيمة والنوع لأهداف الانتاج ، ومتابعة الاستثمارات والمعامل والأجور .

٤ - فى تقييم الخطة : يجب استكمال مقومات التقييم فى ضوء ظروف الأداء المحلية ، مع اخذ الامكانيات المتاحة فى الاعتبار ، وضرورة الداب فى رفع طاقة هذه الامكانيات .

٥ - فى التخطيط الاقليمى : يجب ان يراعى فى تحديد الاقاليم وحدة المنطقة جغرافيا ، وتربطها اقتصاديا ، ووحدة المشكلات القائمة فيها ، وينبغى ان تنبثق الخطط الاقليمية من الخطة القومية الشاملة ، وان تلتزم بها .

### لجنة تطوير الأجهزة المحلية :

وقامت بدراسة تطوير الأجهزة المحاسبية للمشاركة فى وضع وتنفيذ خطة التنمية ، وتحقيق اهدافها ، وثبتت أسس الديمقراطية والحكم المحلى السليم . وخلاصة ما انتهت اليه اللجنة الآتى :

١ - للوصول الى مرحلة الحكم المحلى يجب توافر مبادئ أساسية ، وهي دعم السلطات المحلية ، ووجوب التخطيط الاقليمى وازرار المشاركة الشعبية .

٢ - ضرورة مراجعة التقسيم الادارى الحالى للمحليات بواسطة لجنة للتخطيط الاقليمى .

٣ - تطوير تشكيلات المجالس المحلية ، بحيث يقوم فى نطاق المحافظة مجلسان : تنفيذى حسب الوظائف ، وشعبى سياسى منتخب .

٤ - بجهة ابدال اللجنة الوزارية للإدارة المحلية لجنة للتخطيط الاقليمى تكون الأساس للأجهزة الادارية فى ظل الحكم المحلى .

٥ - أن الأوان لانتقال قطاع الخدمات الى المحليات ، واتخاذ خطوات لنقل بعض الأنشطة في قطاع الانتاج ، فضلا عن التمثيل الكامل لأجهزة التخطيط والرقابة في الوحدات المحلية .

٦ - اقامة العلاقة بين المحليات والمركزيات على اساس واضحة المعالم ، وانهاء أى احتمال للصراع على السلطة .

٧ - المبادرة الى اتخاذ خطوات إيجابية نحو تنفيذ نقل العاملين من المركزيات الى المحليات ، مع ربط تنفيذ هذا النقل بمزيد من الحوافز .

٨ - القرية المصرية قاعدة الحكم المحلى ، ويكون الأساس في تحديدها قائما على دراسات لجنة للتخطيط الاقليمى بحيث تستوفى عناصر التكامل .

### لجنة تنظيم الجهاز الإدارى للدولة :

وقامت بدراسة العوامل والاعتبارات المؤثرة على تنظيم الجهاز الإدارى ، والهيكلى العام للتنظيم ، واتجاهات التطوير ، وخطوة اعادة تنظيمه ، وانتهت الى التوصية بالآتى :

١ - يجب أن يتكامل كل من التخطيط والتنفيذ، وأن يلتزم التخطيط في الجهاز الإدارى للدولة على جميع مستوياته ، وذلك بإنشاء جهاز مركزى للتخطيط ، وأجهزة محلية ، وجعل التخطيط جزءا من الإدارة ، وتحويل الخطط الى قرارات تنفيذية ، وتكامل عناصر التخطيط الاقتصادى والمالى والبشرى والاحصاء ، مع تمثيل هذه العناصر في جميع أجهزة التخطيط .

٢ - يجب أن تتوافر للجهاز الإدارى إمكانيات البحث العلمى والمراكز والمعاهد العلمية التى تساعد على تطوير العمل وترشيده ورفع كفاءته بأحدث التطورات العلمية والتكنولوجية .

٣ - في قطاعات التخطيط والأمن والتعليم والبحث العلمى والعدل والنقل والانتاج الحيوانى والتجارة يجب تجميع الأجهزة والوحدات التى تعمل في مجال واحد في جهاز متكامل .

٤ - تقسيم الجهاز الإدارى للدولة الى قطاعات رئيسية يتولى تسيير أمور كل منها مجلس خاص . ومن المقترح إيجاد ثلاثة مجالس

قطاعية هي : مجلس التعليم والثقافة ، ومجلس الخدمات العامة ، ومجلس الشؤون الاقتصادية والاننتاجية .

٥ - قيام علاقة مباشرة بين الوزير ورئيس مجلس ادارة المؤسسة ، وإنشاء مجلس للمؤسسات في كل وزارة ، كذلك اقامة علاقات مباشرة بين المؤسسة والوحدة الاقتصادية دون التدخل في التنفيذ .

٦ - اعادة تنظيم العلاقة بين الوزارة والمصالح التابعة لها ، وتقوم المصالح بالأعمال التنفيذية . اما الأعمال التى لها طابع تخطيطى ورقابى فتحول الى ادارات عامة تابعة لوكيل الوزارة .

٧ - اعادة النظر في السلطات المخولة للوزراء بما يحقق نقل جانب من مسئولياتهم الى رؤساء المصالح وكلاء الوزارات .

٨ - ضرورة تحقيق الاستقرار لأطول مدة ممكنة للهيكلى التنظيمى للجهاز الإدارى للدولة . وكذلك لأوضاع العاملين فيه .

٩ - تغيير النظام الحالى للعاملين في القطاع العام بلوائح خاصة بكل قطاع ، وتقتصر اللائحة العامة على النواحي الرئيسية .

### مؤتمر التدريب المهنى الثانى

الإسكندرية ٤ - ٧ سبتمبر ١٩٦٨

#### مقدمة :

لا خلاف على أهمية التدريب المهنى وضرورة استمراره ، سواء بالنسبة للفرد او المجموع ، ولكن الأسلوب والمنهج الذى يسير عليه يحتاج الى تأمل . فالتدريب يقوم على احتياجات وإمكانيات بشرية ومادية وفنية لا تتوافر في كل منشأة على حدة بنفس الدرجة والكفاءة والقدرة ، بالإضافة الى أن التدريب قواعد وأساسا يرتكز عليها ، وتمكس آثارها على فاعليته .

وقد وفرت مصلحة الكفاءة الانتاجية على نحو ما للمربين والبرامج والإمكانيات ، ولكنها في كثير من الأحيان لم تجد المساعدة الضرورية من الوحدات الانتاجية لأسباب مختلفة بعضها يسهل التغلب عليه .

ومن أجل ذلك كان لابد من لقاء بين المؤسسات والشركات والوحدات الاقتصادية



- تقدير الاحتياجات بالنسبة للأفراد .
- تقدير الاحتياجات من البرامج واعدادها .
- تمويل التدريب وامكانياته .
- وضع خطة التدريب .

#### والثانية : للمتابعة والتقييم .

والثالثة : لأجهزة التدريب ، وتشمل اللجان الفرعية الآتية :

- أجهزة التدريب بالشركات والمؤسسات .
- لائحة نظام التدريب بالشركة والمؤسسة .
- التنسيق بين أجهزة التدريب بالشركات والأجهزة المركزية .

#### والرابعة : للتدريب على القيادة والإشراف .

والخامسة : للتدريب المهني ، وتشمل اللجان الفرعية الآتية :

- تقييم نظام التلمذة الصناعية .
- مركز التدريب على نظام التلمذة الملحق بالشركات .
- التدريب المهني داخل الشركات .
- تدريب الفنيين ورفع مستوى المهارة .

#### والسادسة : للثقافة الفنية :

وتولت هذه اللجان - فور افتتاح المؤتمر - مناقشة الموضوعات الكثيرة التي أسندت دراستها إليها .

#### الهيئات والمؤسسات المشتركة في المؤتمر :

اشتركت في المؤتمر عشر مؤسسات صناعية والشركات التي تتبعها وعددها (١٠١) شركة ، بالإضافة الى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ، والجهاز المركزي للتدريب ، وجمعية إدارة الأعمال العربية ، ومعهد الإدارة العامة ، وكذلك اتحاد الصناعات المصرية ، ومؤسسة الثقافة العمالية ، واتحاد نقابات العمال بالجمهورية ، وست نقابات عمالية .

صاحبة المصلحة الأولى في التدريب ، ممثلة في ادارتها العليا والمسؤولين عن أجهزة التدريب بها من جهة ، ومؤسسات التدريب والتوجيه المركزية من جهة أخرى ، لتقييم مآثر تنفيذه ، ووضع الخطط الرئيسية لانطلاقة جديدة ، ومن ثم عقد هذا المؤتمر .

#### أهداف المؤتمر :

- ١ - تأكيد الاهتمام بالتدريب ، كوسيلة لحماية لرفع معدلات الكفاءة الإنتاجية في الدولة ودوره في مستقبلنا الصناعي والاناجي .
- ٢ - توضيح دور أجهزة التدريب بالشركات ومسئولياتها واعداد أفرادها وعلاقاتها بأجهزة التدريب على مستوى المؤسسات والوزارات والأجهزة - المهنية ، والتنسيق بين هذه الأجهزة .
- ٣ - تقييم نشاط التدريب ، وما صادفه من معوقات فنية وبشرية ، وما يقترح للتغلب عليها .
- ٤ - توحيد أسس تقدير احتياجات التدريب ( أفراد + برامج ) ووضع خطط التدريب السنوية .
- ٥ - ميزانية التدريب وحوافزه ( بالنسبة للمدرب والمتدرب ) .
- ٦ - أهمية وضع لائحة نظام التدريب لكل شركة ومؤسسة وتحديد خطوطها العريضة .

٧ - التنسيق بين برامج التدريب التي تقدمها الجهات المختلفة ، واستكشاف المجالات الجديدة من البرامج التخصصية والإشرافية والمهنية والثقافية حسب احتياجات الشركات .

#### لجان المؤتمر :

ولكي يحقق المؤتمر هذه الأهداف الكبرى تم تقسيم أعضاء المؤتمر الى ست لجان رئيسية على النحو التالي :

الأولى : لتخطيط التدريب ، وتشمل اللجان الفرعية الآتية :

## افتتاح المؤتمر :

### مؤتمر القادة الإداريين الدورة العاشرة

#### عن الإدارة العلمية والاقتصادية في المشروعات العامة الفترة من ١٩/٢١ إلى ١٠/٣

هذا المؤتمر برنامج تدريبي يتولى الإعداد له وتنفيذه لجنة برامج القادة الإداريين بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة . والهدف منه رفع كفاءة القيادات الإدارية اذ يضم كل مؤتمر عادة نخبة من الصف الأول من طبقة المديرين بالقطاعات الحكومية والعالم .

وقد افتتح السيد المهندس حلمي محمد السعيد رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة صباح يوم السبت الموافق ٢١ سبتمبر ١٩٦٨ الدورة العاشرة لمؤتمر القادة الإداريين ، بمقر الجهاز بالقاهرة .

وبدأت الجلسة الافتتاحية بكلمة القاها السيد / جعفر العبد رئيس لجنة برنامج القادة الإداريين تلاها كلمة السيد رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ثم محاضرة القاها السيد الدكتور عبد العزيز حجازي وزير الخزانة عن الإصلاح المالي والاقتصادي .

ويعتبر المؤتمر في دورته العاشرة - نقطة انطلاق جديدة في أعمال اللجنة اذ أنه أول مؤتمر يخصص لمجموعة من كبار القادة في القطاع العام بعد ان كانت معظم المؤتمرات تضم أعضاء من القطاعات .

ولقد بصم هذا المؤتمر لدراسة « الإدارة العامة والاقتصادية في المشروعات العامة » وهذا الموضوع يتجاوب مع الاتجاهات العامة والمتطلبات الكبيرة لقيادتنا السياسية التي تهدف الى تحقيق النجاح والإصلاح في وحدات القطاع العام .

ويعتبر هذا المؤتمر وما سيتم فيه من لقاءات بين السادة الوزراء وأعضاء الهيئة الفنية خلال مدة انعقاده مجالا كبيرا لتبادل خبرات وتجارب القطاع العام وتحديد مشكلاته حتى يمكن دراسة وسائل حل هذه المشكلات ، مع إرساء قواعد الإدارة العلمية والاقتصادية وإثارة المفاهيم الحديثة لها وتعميقها في نفوس المشتغلين بالانتاج . كما يعتبر أيضا فرصة طيبة لتحقيق التعارف والتآلف بين القادة الإداريين مما يساعد على تعاونهم في العمل .

#### موضوعات البحث :

قامت لجنة تحضيرية من بين أعضاء المؤتمر بالتعاون مع أعضاء الهيئة الفنية باختيار ثلاثة موضوعات لبحثها المؤتمر هي :

عقد المؤتمر في فندق سان استافانو بمدينة الاسكندرية في الفترة بين ٤ سبتمبر إلى ٧ سبتمبر ١٩٦٨ برئاسة الدكتور عزيز صدقي وزير الصناعة ، والقيمت في حفل الافتتاح كلمات من السادة :

محافظ الاسكندرية ، ومن رئيس المؤتمر ، ومقرره ، وممثلى الهيئات والأجهزة .

وكذلك القيت محاضرات خلال أيام المؤتمر من خبراء مصريين وأجانب وممثلى بعض الهيئات الدولية .

#### توصيات المؤتمر :

كان من اهم التوصيات التي اصدرها المؤتمر التوصيات الآتية :

١ - إنشاء مجلس قومي للتدريب على نمط المجالس القومية المتخصصة التي وردت في بيان ٣٠ مارس ، بحيث تكون مسئولية هذا المجلس تحديد سياسات التدريب على المدى البعيد ، وسيحدد لكل جهة من جهات التدريب دورها ومسئوليتها في تنفيذ هذه السياسات والخطط .

٢ - اعتبار التدريب قضية قومية لا تتجزأ عن قضية ازالة آثار العدوان ، وقيام الدولة الحديثة . فالتدريب هو قضية تنمية الموارد البشرية .

٣ - ادخال تقييم نتائج التدريب وتحقيق اهدافه ضمن العناصر الرئيسية في تقييم عمل الشركات ، والتي يتم بموجبها منح المزايا ، وتحديد بدل التمثيل لرئيس مجلس الإدارة ، أمانا بان نتائج التدريب تمثل استثمار القوى البشرية .

٤ - ضرورة إنشاء أجهزة التدريب بالشركات ، ومسئولية رؤساء مجالس الإدارة في تنفيذ هذه السياسة .

ويعتبر ما انتهى اليه المؤتمر من توصيات نتيجة طيبة ... ولكن المؤتمر لم يتعرض بالدراسة لأهم عامل يجمع شتات التدريب ، وهو توحيد أجهزة التدريب المهني في جهاز واحد ، لخفض التكلفة من جانب ، ولتحسين نوعية الانتاج من جانب آخر .

- ١ - السياسة العامة وأثرها على نجاح المشروع ( لا مركزية التنفيذ في المشروع ) .
- ٢ - التخطيط العلمي على مستوى المشروع كأساس للإدارة العلمية والاقتصادية .
- ٣ - استخدام القوى البشرية وأثرها على كفاءة المشروع .

وسوف يشكل أعضاء المؤتمر ثلاث لجان فرعية تعد كل منها تقريراً عن أحد الموضوعات الثلاث المذكورة .

كما يشمل المؤتمر ندوات عن الموضوعات التالية :

- الإصلاح المالي والاقتصادي .
- إيكولوجية الإدارة .
- والإدارة الاقتصادية في المشروعات وكفاءة العمليات الإدارية .
- ومشاكل الإدارة في الصناعة .
- والأداة العلمية في مرحلة التنمية .
- العلاقات والإصلاحات وأثرها في نجاح مشروعات المنظمة .

ونأمل أن تكون تقارير اللجان وناقى هامة لها اثر كبير في تطوير الإدارة في المشروعات العامة .

### مؤتمرات عربية

#### **المؤتمر العربي الخامس للعلوم الادارية الكويت نوفمبر ١٩٦٨**

تعمد جامعة الدول العربية المؤتمر العربي الخامس للعلوم الادارية في الكويت في نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، وقد سبق أن قرر المؤتمر العربي الرابع الذي عقد في لبنان في الفترة بين ٢٣ ، ٢٨ يناير ١٩٦٧ أن يناقش المؤتمر الخامس موضوعات رئيسية ثلاثة ، واختار مقررًا لكل منها وهى :

#### **اولا : في الادارة المحلية وتشمل الدراسة :**

- تمويل مجالس الإدارة المحلية .
- أوضاع موظفي الإدارة المحلية .
- دراسة توحيد التقسيمات الادارية في نطاق الإدارة المحلية .

#### **ثانيا : في الإصلاح الإداري والمشروعات العامة وتشمل الدراسة :**

الانحراف الإداري . الرقابة على الدوائر الحكومية والمشروعات العامة . طرق التدرج والترقيع في البلاد العربية . أجهزة أو مجالس الخدمة المدنية في الدول العربية . دور المواطن في المساهمة في العمل الإداري . تحديد مسؤوليات واختصاصات رؤساء الوحدات الاقتصادية في القطاع العام .

#### **ثالثا : في الإدارة المالية وتشمل الدراسة :**

اعداد الموازنة العامة والموازنة الإنمائية والاستثمارية والموازنات المحقة والمستقلة . توبيخ الموازنة من حيث النفقات والإيرادات . العلاقة بين الموازنة العامة والموازنة الاستثمارية والخطة الاقتصادية . الحسابات العامة والحسابات التجارية .

وقد سار أسلوب اعداد البحوث لهذا المؤتمر على نهج متطور ، إذ أعد كل مقرر قائمة استبيان لجمع البيانات والمعلومات عن الموضوع الذى يقرر عنه المؤتمر . ولا شك أن هذا الأسلوب سيوفر ذخيرة كبيرة من المعلومات تعين كثيرا على التوسع في إجراء بحوث أخرى ، وتمهد لاعداد دراسات مقارنة ذات قيمة وفائدة ، كما تعاون على اعداد بحوث تفصيلية في نواح متخصصة من هذه المجالات العلمية .

ومع تقديرنا للجهود التى تبذل في اعداد بحوث المؤتمر ، الا أننا نخشى أن يكون في اتساع مجالات هذه البحوث وعدم تركيزها ما يعوق المؤتمر عن أن يصل الى توصيات محددة يطلب الى الدول العربية النظر في الأخذ بها ، ونأمل أن يؤخذ بالاتجاه الى التخصيص في البحوث فى المؤتمرات التالية .

وترجو المجلة أن تنهض الجامعة العربية بعهد نشر كتاب كامل يحوى بحوث كل مؤتمر حتى يكون مرجعا للعاملين فى مجالات الإدارة ، وسبيلا الى نشر الثقافة والمعرفة الادارية وتكاملها بين الدول العربية .

ونأمل الا يقتصر الامر على مجرد تجميع للبحوث ، بل الأحرى أن تنشر على صورة كتاب متكامل تراعى فيه المنطقية والشمول في العرض ، وهذا ما يجرى عليه العمل فى اعداد ونشر بحوث مؤتمرات الهيئات والمعاهد الدولية المهتمة بالإدارة . وبحسب تنفيذ مثل هذا العمل أن تتوافر للجامعة العربية سبوتيرة فنية تتكون

وقدم الخبراء دراسات نظرية عن كل من هذه الموضوعات ، كما قدم كل مشترك بحثا عن مشكلات الأفراد في دولته في إطار الموضوعات المعروضة .

ومن أهم النقاط التي أثيرت في المؤتمر أهمية قوانين ولوائح العاملين وتنميتها مع ضمان المرونة في اتخاذ القرارات ، وحاجة الدول النامية الى جهاز مركزي للأفراد ولجنة للخدمة المدنية أو أحدهما ، وتحديد علاقتها بالحكومة . وفي مجال ترتيب الوظائف ظهرت الحاجة الى الجمع في التطبيق بين مبدئي « الدرجة والوظيفة في معاملة الأفراد » و « إبرز الاهتمام بضرورة تنمية الإحساس بالمال العام لدى العاملين ، واتباع نظام سليم لتحركات الموظفين ، مع تحفيزهم للانتقال الى المناطق النائية » . كما أثيرت أهمية اختيار أنسب الأفراد للعمل ، وتشجيع التنمية الذاتية للفرد ، وحمايته من القرارات التعسفية .

وانتهى المؤتمر الى توصيات أهمها أن تقدر حكومات الدول الأفريقية تأثير مشكلة التدخل السياسي على كفاءة الأفراد ، ثم تشجيع التبادل البناء في وجهات النظر بين الدول الأفريقية في مجال تطبيقات ومشكلات الأفراد ، على أن تقوم هيئة الأمم المتحدة باتاحة الفرص أمام كبار المسؤولين بالأجهزة المركزية للأفراد بالدول الأفريقية لتبادل الزيارات مع زملائهم ، وأن تقوم هيئة الأمم بالإرشاد عن أساليب تقييم وتنسيق المؤهلات العلمية التي تمنحها الجامعات والمعاهد . كما أوصى المؤتمر بتدعيم قسم الإدارة العامة باللجنة الاقتصادية حتى يتمكن من أن يعاون بطريقة أكثر فاعلية الدول الأفريقية لتحسين ادارة الأفراد بها .

### مؤتمرات دولية

#### المؤتمر الدولي الرابع عشر للعلوم الادارية دبلن ( ٣ - ٦ سبتمبر ١٩٦٨ )

عقد المعهد الدولي للعلوم الادارية (بيروكسل) مؤتمره الدولي الرابع عشر في مدينة دبلن (ايرلندا) في الفترة من ٣ الى ٦ سبتمبر ١٩٦٨ ، واشترك فيه وفود الدول الأعضاء ، والشعب القومية في تلك الدول ، بالإضافة الى طائفة من علماء الإدارة العامة وخبرائها .

وقد مثلت الجمهورية العربية المتحدة في هذا المؤتمر بوفد مكون من السادة الأساتذة : محمد رشدي و سليمان الطماوى عن الشعبة

من عدد قليل من المتخصصين في الإدارة يعملون لغرض معين وبصفة مؤقتة ، وذلك الى أن يتم انشاء المنظمة العربية للعلوم الادارية ، وتستكمل جهازها الفني .

والجلة تدعو لهذا المؤتمر التوفيق والنجاح الكامل .

#### حلقة دراسية عن ادارة الأفراد في الدول الافريقية أديس أبابا من ٢٠ - ٢٨/٦/١٩٦٨

عقد في قاعة أفريقيا بأديس أبابا حلقة عن « الوسائل والاجراءات لتحسين ادارة الأفراد » تحت اشراف اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة لهيئة الأمم المتحدة في المدة من ٢٠ الى ٢٨ يونية ١٩٦٨ شارك الأستاذ يوسف خلوصي مدير عام التخطيط بالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وقدم بحثا عن بعض مشكلات الدولة في مجال الأفراد بها والحلول المتبعة فيها . وكان هدف الحلقة معاونة الأجهزة المركزية للأفراد ولجان الخدمة المدنية والمنظمات النظرية في الدول الأفريقية في تحسين وسائل واجراءات ادارة الأفراد بها ، بما يكفل سيرها على أحدث النظم . وهذه الحلقة هي الثالثة من اجتماعات ادارة الأفراد الأفريقية . فقد عقدت الأولى في أديس أبابا في نوفمبر ٦٥ والثانية في أوجادوجو نوفمبر ١٩٦٦ .

وقد اشترك في الاجتماع ١٦ دولة أفريقية ( ناطقة بالانجليزية ) مثلها ٢٣ مشتركاً أغلبهم من كبار العاملين بالأجهزة المركزية للأفراد واشرف على الحلقة أربعة خبراء بريطانيين وأحد الخبراء الأفريقيين وهو مدير معهد الإدارة العامة بفانا .

تساول المؤتمر عدة موضوعات في ادارة الأفراد هي :

- ( أ ) قوانين ولوائح الخدمة المدنية .
- ( ب ) تنظيم الأجهزة المركزية للأفراد .
- ( ج ) ترتيب الوظائف
- ( د ) تقدير القوى العاملة
- ( هـ ) بعض الجوانب المالية لادارة الافراد
- ( و ) تحركات الافراد
- ( ز ) القرارات الفردية للادارة
- ( ح ) استخدام الماكينات والآلات الحاسبة الالكترونية
- ( ط ) نماذج وسجلات

القومية وعمر شريف و دكتور مصطفى أبو الفتوح  
عن الحكومة .  
وتناول المؤتمر بالبحث والدراسة الموضوعات  
التالية :

- ١ - مشكلات التنسيق الإداري في مجال  
التنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- ٢ - الملازمة بين نظم ادارة الأفراد في  
الحكومة والتغيير في المجتمع .
- ٣ - حماية المواطن في الإجراءات الإدارية  
( مع استبعاد المراجعة القضائية )

ويتبع المعهد الدولي في اعداد البحوث  
والقارير العلمية التي يناقشها في مؤتمراته  
العامة التي يعقدها كل ثلاث سنوات اعداد  
دراسات مستفيضة تستند الى مجموعات ضخمة  
من البيانات الواقعية التي تجمع من مختلف بلاد  
العالم ، فتشكل منها دراسات مقارنة ذات قاعدة  
متسمة تشمل معلومات وبيانات متسقة صحت  
بعد دراسة متعمقة ، ومناقشات علمية واسعة  
في اجتماعات المائدة المستديرة التي يعقدها المعهد  
سنويا ، وتؤدي الى وضع قائمة بأسئلة لجمع  
بيانات من دول العالم عن كل موضوع يجري  
تحليل البيانات ودراساتها لتنتهي بتقرير شامل  
يعرض على المؤتمر .

وبساعد الأسلوب الذي اتبعه المعهد في  
الاعتماد على شعب قومية تمثله توفر له البيانات  
والمعلومات من جميع الدول الأعضاء في اعداد  
بحوث شاملة ودراسات مقارنة ذات قيمة .  
ولا يقتصر دور الإدارة المصرية في المساهمة  
في أعمال المعهد الدولي على مجرد الإجابة عن  
الاستقصاء ، أو تزويد المعهد بالبيانات ، بل  
وينبغي أن تكون هناك مساهمة ايجابية في  
ناحيتين :

**الأولى : التأثير الفعلي في اختيار مشكلات  
وموضوعات البحث في لجنة المعهد  
العلمية ، بحيث تستفيد منها الدول  
العربية على وجه الخصوص ، والدول  
النامية عامة .**

**الثانية : الاستفادة مما يثار من موضوعات ، ومن  
الأسلوب العلمي المتبع في اجراء بحوث  
محلية مستفيضة . ففي موضوع :  
« العلاقة بين الإدارة العامة ، وإدارة  
القطاع العام » مثلا يمكن أن تجرى  
بحوث محلية في الموضوعات التالية :**

- المقارنة بين شروط التعيين في مختلف  
مستويات الوظائف في الخدمة المدنية  
والقطاع العام .

- محاولات التقريب بين أنظمة الاستخدام  
في الخدمة المدنية والقطاع العام .
  - حركة الأفراد بين القطاع الحكومي والقطاع  
العام - طبيعتها واتجاهاتها .
  - تبادل الخبرات بين القطاعين وخطط  
التعاون المتبادل بينهما في مجال إدارة  
الأفراد .
- وكل هذه موضوعات هامة ، ويمكن الاستفادة  
من الدراسات المقارنة التي ينشرها المعهد في  
تدعيم البحث الذي يجري الآن حول تطوير نظم  
الخدمة .

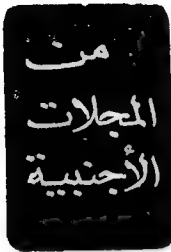
### **مؤتمر مديري معاهد الإدارة العامة بإفريقيا ( طنجة ) في الفترة من ١٢ - ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٨**

اتخذ المؤتمر الاقليمي لمديري معاهد الإدارة  
العامة الأفريقية الذي عقد بنجربا في يولية ١٩٦٦  
قرارا اجماعيا بتنظيم مؤتمر سنوي لمديري هذه  
المعاهد وطلب لتحقيق ذلك معاونة كل من المجلس  
الاقتصادي الأفريقي ، والمعهد الدولي للعلوم  
الإدارية ، ومركز التدريب والبحوث الأفريقي  
في إدارة التنمية وغيره من الهيئات .

وقد جرت مفاوضات في هذا الشأن خلال  
سنة ١٩٦٧ انتهت الى الاتفاق على أن هنالك  
فرصة كبيرة لدراسة نواح هامة في الإدارة العامة ،  
تشمل التنظيم والتدريب والبحوث والنشر .  
وليس من ريب في أهمية عقد هذه المؤتمرات  
التي تهدف الى تنمية التعاون الفني في مجال  
الإدارة العامة بين المعاهد والجامعات والحكومات  
والمنظمات الإقليمية المختصة سنويا ، وأن يسهم  
في الاعداد لها مجموعة من الخبراء العالميين . كما  
تقرر أن يقوم مركز التدريب والبحوث الأفريقي  
في إدارة التنمية ، بناء على اتفاق بينه وبين  
اللجنة الاقتصادية الأفريقية بالاعداد ، وتوفير  
التسهيلات اللازمة لعقد المؤتمر في الفترة من ١٢  
الى ١٧ ديسمبر سنة ١٩٦٨ .

وقد وجه مدير المركز الأفريقي الدعوة الى  
الحكومة المصرية لاختيار ممثلها في هذا المؤتمر .

وغنى عن البيان أهمية المشاركة العلمية  
الإيجابية في هذه المؤتمرات والمساهمة في تقديم  
الدراسات والبحوث التي تمثل الخبرة المصرية  
المتزايدة في مجال الإدارة ، بحيث ينهض المثلون  
المصريون بدور رئيسي في عمل المؤتمر من الناحية  
العلمية ، وفي ناحية التعاون مع مديري معاهد  
الإدارة في القارة الأفريقية ، ثم توزيع هذا التعاون  
عن طريق تبادل البحوث والنشرات والطبوعات .



## وظيفة

## الكبير والتطور في مفهومها...

بين المتخصصين لوجهات نظر بعينها . فاذا استطعنا ان نتفهم وان نرتب وجهات النظر عن وظيفة المدير في تنوعها الواسع امكن ان نرتب ونتفهم الأفكار التي تدور حول وظيفة المدير على نحو افضل .

### النظرة الى وظيفة المدير خلال القرن الماضي :

تأثرت المفاهيم عن وظيفة المدير منذ القرن التاسع عشر بوضع رجل الأعمال ، باعتباره أولا صاحب عمل ثم مديرا . ويمكن ان نطلق على المفهوم السائد عن المدير انه رجل عظيم . وصفته الأولى هي الخبرة في العمل الأساسي للمنظمة ، سواء كان النسيج أو النقل البحري أو النشاط المالي .... الخ . وننظر الى المدير ايضا على انه روح النشاط في المنظمة ، ومن ثم فهو المؤثر في اتخاذ القرارات ، بل انه يتخذ القرارات الهامة بنفسه ، ويختص أساسا بالمسائل ذات الأهمية والأهمية الاقتصادية ، ومن ثم فالإداريون تبعاً لهذا المفهوم يولدون ولا يصنعون ، ولذلك ينظرون الى انفسهم على انهم فئة ممتازة . ومن الطبيعي ان الفسامة والأقدام والعوامل الاقتصادية الاجتماعية ساعدت على تكوين الصورة الذاتية في هذه الفترة .

ومع ذلك فقد ظهر حول نهاية القرن التاسع عشر مفهوم منافس ، هو المفهوم البيروقراطي الذي اكتشفه ماكس فيبر ، فالمدبر هو الذي يحرك المكنة ، حيث المكنة هي البيروقراطية ، وهي بناء تنظيمي غير شخصي متخصص وظيفيا تسيره القواعد ، وقد تطورت فكرة البيروقراطية كرد فعل ضد التساط الفردي والمحسوبية

اعتمدت المجتمعات الحديثة في محالواتها الأولى تشغيل المنظمات المعقدة على تطبيق اسلوب التجربة والخطا اكثر من اعتمادها على الدراسة . ونتيجة لذلك لم تتكون صورة واضحة عن ماهية الادارة وعن امكانياتها بالنسبة للمنظمات أو المجتمع ، كما لم يحدث اتفاق على طبيعة العملية الادارية .

وننتج عن افتقار مثل هذا الاتفاق ان توارثت التجربة العملية والمعلومات النظرية ، وكذلك بعض التاملات ومن ثم امتلات مراجع الادارة بعدد من الفلسفات والمدارس الفكرية . وربما نجد مثل هذا التعدد في اطار منظمة واحدة، نظرا للتباين الواسع في الخلفية الوظيفية ، أو التدريب التخصصي لأفراد المديرين ، مما يشير اختلافا كبيرا في وجهات النظر عن كنه وظيفة المدير وعمله . والأغلب ان تكون وجهات النظر هذه غير واضحة أو صريحة ، ولكن يمكن استنباطها مما يظن انه السلوك الإداري المقبول ، حيث لا توجد الآن وجهة نظر ذائعة أو موحدة عن مفهوم وظيفة المدير وعمله .

ويحاول هذا المقال توضيح الكثير من وجهات النظر الشائعة من وظيفة المدير ، وخاصة تلك التي تبدو ضمن مناقشات نظرية الادارة وممارستها . والمعتقد ان الاهتمام بوجهات النظر هذه سوف يساعد المدير الفرد على النظر الى ذاته ، ويشجع على التفكير في مجالات مهمة من الادارة ، كما ينتظر ان يزيد من التسامح

« مقتبسة من مقال بهذا العنوان من مجلة :

Michigan State University Business Topics

Winter 1968 pp. 67-62, by Graig c. Lundberg.

والقسوة والتقلبات العاطفية والرأى الشخصى  
الذى تحكم فى ممارسة الإدارة فى الأيام الأولى من  
الثورة الصناعية .

ومفهوم ثالث يسبق مفهوم العلوم الاجتماعية  
من المدير ظهر أيضا فى أوائل هذا القرن يمكن أن  
تصفه كلمة التكنيكى . وتشير بهذا الى الأفكار  
التي نبعت من عمل « فريدريك تايلور » وزملائه  
واتباعه . ونفترض هنا وجهة نظر هندسية ،  
باعتبار أن العلم التطبيقي ، وبصفة خاصة  
وسائل الهندسة الصناعية يمكن أن تستخدم فى  
الإدارة وأنها أدت الى أحسن التطبيقات . وأصبحت  
كلمة « الطريقة المثلى الوحيدة » هى شعار هذا  
المفهوم . وبمعنى المدير التكنيكى يوضح أجزاء  
من المفهومين السابقين ، وخاصة الاهتمام  
بالاقتصاد والأشياء الملموسة ، والاعتقاد بأن معظم  
التنظيمات وبصفة خاصة منظمات الأعمال هى  
فى جوهرها تشكيلات ميكانيكية .

وقد ساعدت كل من هذه المفاهيم الثلاثة  
التي قلعتها وقت أن كانت سائدة على تشكيل  
صورة ذاتية غائبة فى الوضوح عن المدير الممارس  
كما أوضحت مجموعة إجراءات إدارية معينة .  
وربما كان أكثر من ذلك أهمية الأسطورة التي  
ذاعت وانتشرت على نطاق واسع عندما أخذت  
عنان إدارية مختلفة ترسخ فى الحضارات الغربية .  
فقد أكلت مدرسة « الرجل العظيم » بشدة أنه  
لا يمكن أن تكون هناك أى مبادئ عامة فى  
الإدارة . والإدارة فى حقيقتها لا تعدو أن تكون  
فنا خالصا ، ومن ثم فهى نتاج المهارات الشخصية  
لل فرد المقدم الخبر صاحب الموهبة . ومن المثير  
أن مفهومى البروقراطى والتكنيكى يستندان الى  
مقائد تناقض تماما ما يأخذ به مؤيدو مفهوم  
« الرجل العظيم » . وهذه المقائلات تقرر إمكان  
وجود مبادئ ، وأن هناك قواعد عامة للإدارة  
يأخذ بها المديرون الناجحون دائما حتى لو لم  
يصرحوا بذلك . ولكن ذاعت فى منتصف القرن  
العشرين محاولات عديدة واسعة ، وأخذت  
فى نفس الوقت بحوث العلوم الاجتماعية وأفكارها

### وظيفة القياس

نتج من التقدم فى العلوم الاجتماعية فى السنوات  
الأخيرة القدرة على الحصول على قياسات للمتغيرات  
تناول نوع وكفاية الأداء فى المنظمة الإنسانية .  
والأجهزة التي تستخدم فى قياس هذه المتغيرات  
أما موجودة ويمكن الحصول عليها وأما يمكن إعدادها  
بالطرق المعروفة ، ومن الممكن قياس :

✻ مقدار ولاء العضو للمنظمة واندماجه معها  
ومع أهدافها .

✻ مقدار ما يشعر به أعضاء المنظمة فى كل  
مستويات التنظيمية من أن أهداف المنظمة تتسق  
مع حاجاتهم الخاصة وأهدافهم ، وأن تحقيق أهداف  
الشركة سوف يساعدهم على بلوغ أهدافهم .

✻ مقدار ما تصنف به أهداف الوحدات والأفراد  
من سمات تيسر بلوغ المنظمة لأهدافها .

✻ مستوى الدوافع بين أعضاء المنظمة فيما  
يتعلق باتشقة مثل :

✻ الأداء ، ويشتمل ذلك كلا من نوع وكمية  
العمل الذى .

✻ الأتلاف من الفاقد وتضييف التكاليف .

✻ تحسين المنتجات .

✻ تحسين العمليات التكنولوجية .

✻ تحسين التنظيم وإجراءاته .

✻ مقدار ما يشعر به أعضاء المنظمة من أن الجو  
فيه يساعد على احتفال كل عضو بأحاسيسه بقيمته  
الشخصية .

✻ درجة الثقة والاطمئنان بين الأفراد وبين  
المستويات الرئاسية والوحدات التنظيمية المختلفة ،  
ومقدار الثقة والاطمئنان الذى يفسحه الموظفون  
للتنفيذيين فى الشورى والعكس .

✻ مقدار ونوع التعاون داخل كل وحدة من  
التنظيم وبين الوحدات وبين القطع والشورى .

✻ مقدار الفسلف والقلق الذى يشعر به أعضاء  
المنظمة ومصادر الفسلف والقلق هذا المؤثر فى صحتهم  
ورفاهيتهم كما تمل عليه المعدلات المرتفعة للقياس  
والحوادث والأفراض المعالة .

رتيسس ليكرت

من كتاب « أنماط جديدة فى الإدارة »

تتجمع . وظهرت صور عديدة معدلة لهذه المفاهيم .

### تعديلات علم الاجتماع :

تعرض مفهوم المدير ووظيفته خلال السنوات الأخيرة الى تعديلات عديدة مثيرة ترجع بصفة خاصة الى اهتمام علم الاجتماع بها ، والى ما يجرى من بحوث عن العملية الادارية والمديرين ، كذلك الى التفشيرات فى بيئة الادارة بأكملها . والواضح الآن ان العمل الادارى شئ يختلف عن العمل الأساسى للمنظمة . وينتظر من مدير اليوم ان يكون أخصائياً فى الإدارة . كما ان ما يهتم به الادارى قد تغير ايضا من التركيز أساسا على المواد والمسائل الاقتصادية الى التركيز على الأفكار والعلاقات . فالمدير الحديث أكثر اهتماما الآن بالنواحي الاجتماعية والاعتبارية من حياة المنظمة . كما أن آفاق الزمن تغيرت . فالنظرة الى العمل الادارى اليوم تصله بالمستقبل ، كما تربطه بالماضى والحاضر . والنظرة الحديثة تشير الى العمل الادارى على انه تركيب واقعى ينسق بين الافراد والآلات والأموال والمواد وغير ذلك .

وترجع بداية ظهور مفاهيم العلوم الاجتماعية من وظيفة المدير الى بحوث «التنوع مايو» وزملائه والى دراساتهم الشهيرة فى مصانع هوتورن . فمنها برزت مكانة العاطفة والسلوك غير المنطقى ، وأهمية الجماعات ، وتبع هذه البحوث الرائدة موجات عديدة من البحوث المتخصصة تركز كل منها على أحد الجوانب ، وتنتشر وجهة نظر تصورية . فكان التركيز فى الأربعينيات على ناحية الاتصالات ، وفى الخمسينيات على الحوافز ، ثم حدث التركيز فى أوائل الستينيات على القدرة والتأثير ، ومكانة القيم فى العملية الادارية وهكذا . وأحدث الاتجاهات الدائمة بحوث علماء الاجتماع عن التغيير والتبادل والتي تنظر الى المنظمة كنسق مركب . ولتأخذ اذن فى الكشف عن بعض هذه المفاهيم الحديثة فى تفصيل أكبر ، حيث أصبحت وظيفة المدير متعددة الجوانب . وأخذ علماء الاجتماع ذوو التخصصات العديدة خلال ثلاثة عقود يركزون على دراسة المدير

وعمله ، واهتمت كل جماعة بمستوى واحد من مستويات البحث ، وهى مستوى الفرد ، ثم مستوى الجماعة ، ثم مستوى المنظمة . والمستوى الذى يركز على المجتمع والثقافة . وتحتاج الآن ان تنظر الى مفهوم المدير الذى يستقى من الصورة التى ترسمها الدراسة فى كل مستوى من المستويات التى ذكرناها .

فنجد فى مستوى الفرد ثلاثة مجالات فرعية من علم النفس تهتم بهذا الموضوع ، فينظر سيكولوجى الشخصية الى المدير على انه شخصية متفردة ، ويراه عالم النفس التجريبى مجموعة من الاستجابات المشروطة . ويراه عالم النفس الوجودى شخصا يعرف بالرجوع الى مجموعة علاقاته بالآخرين . ولما كان التخصصون فى علم النفس الادارى قد استعاروا هذه المفاهيم فقد ادخلوا عليها بعض التعديلات الطفيفة مصحوبة عادة بالاهتمام بالعمليات النفسية الرئيسية ، وهى التعلم والانارة والادراك ، ومن ثم يأخذ المدير سمات الأرضاء بدلا من الاغداق ، وكذلك سمات الشخص الذى يركز على محاولة الاقلال من الشك وهو يقوم بالاختيار .

ومن منظور المجالات التى تعنى بدراسة الجماعات والتي تشمل بعض علماء الاجتماع بصفة خاصة المتخصصين فى علم النفس الاجتماعى ، يعتبر المدير اما عضوا فى جماعة ، او قائما بدور معين . ويدور الاهتمام هنا بتفرد المدير كشخص ، بدلا من التركيز على سمات صلاته بالآخرين . ويفترض أن المدير يعمل ويعرف الى درجة كبيرة عن طريق المجموعات العديدة التى يعمل معها ويواسطتها . ويستمد أحد المفاهيم الذى أخذ فى الديويع الآن من منظور العلوم السياسية ، وهو أن المدير هو الشخص الذى يهتم بالسلطة والرقابة فى الجماعات فى كل صورها وأشكالها ، ومن ثم يعرف بأنه صاحب نفوذ . وينقلنا هذا المفهوم الى المستوى التالى الذى نطلق عليه المنظمة .

وفى مستوى المنظمة يبحث علماء الاجتماع وبعض الاقتصاديين ينظرون الى المدير على أنه أساسا



## ملاحظات أخيرة :

يحدونا الأمل في أن تولد هذه المفاهيم المتعددة لوظيفة المدير لدى العلماء وممارسي الإدارة الحضر والتسامح عند البحث في مراجع الإدارة إذا علمنا أن الكتاب الذين يقدمون وجهات النظر المختلفة بغضون المفهوم المتطور عن وظيفة المدير الذي يعكس بالضرورة المفاهيم والممارسات الأساسية في مجال تخصصهم .

ما هو إذن أفضل وادق المفاهيم عن المدير ؟ هذا السؤال يتردد بصفة مستمرة مع أنه ليس سؤالاً مفيداً ، لأن أي مفهوم لوظيفة المدير لا بد أن يستخدم في ضوء الواقع المحيط به ، كما أنه من الضروري أن يسمح كل مفهوم بتطوير نمط في الإدارة . ولا شك أن الاحتياجات الشخصية والمهارات والتجربة والمهارات الوظيفية ، وكذلك الموضوعات الملحة . وسمات الموقف سوف تدعم جميعها أي مفهوم سليم عن وظيفة المدير . ومع أن كل المفاهيم التي قدمت في هذا المقال تناسب بعض الظروف ، إلا أن التمسك في ذاته بشير الحيرة . وربما يعبر المدير في واقع الأمر عن كل هذه المفاهيم إذا نظر إليه نظرة مجردة . وعلى ذلك فإن أي مفهوم مفرد أو تشكيل معين من هذه المفاهيم سوف يعكس الجسائل والحقائق التطبيقية في شكل إداري معين . ثم النظرة الواسعة إلى ديناميكية هذه المفاهيم هي بلاشك وسيلة فعالة لتعميق الفهم بوظيفة المدير .

صاحب وظيفة أو أنه بيروقراطي ، وأقل من ذلك ذبوعاً أنه موظف له بعض الامتياز . وفي هذا المستوى يغطي التشكيل وتشغيل المنظمة على هذا المفهوم . والمعتاد أن ينظر إلى المدير كرجل سياسة عندما يؤكد هذا المفهوم وظيفة المدير في الربط بين المنظمة وجماعها المتعددة .

ونجد في مستوى المجتمع والثقافة علماء الاجتماع وعلماء الإنسان . ومفهوم المدير هنا أنه عضو في فئة اجتماعية .

وإذا انتقلنا إلى بعض المجالات التطبيقية الحديثة نصل إلى أحدث المفاهيم عن المدير . مشال ذلك أن علوماً تطبيقية معينة تنظر إلى المدير أساساً على أنه أداة للتغيير ، وهو يعكس الإدراك المتزايد لزيادة معدلات التغيير التكنولوجي والسياسي والاقتصادي والاجتماعي في المجتمع . ويركز هذا المفهوم على تحديد الأهداف وتنفيذ التغيير . وربما كان هذا إلى حد ما انعكاساً لتزايد استخدام المستثمرين الخارجيين والداخلين كليهما . ويتصل بهذا تصورات معينة لعلماء الاتصالات . فوظيفة المدير هنا في المبادأة ، ونقل وتوجيه الرسائل تؤدي إلى أنه يعمل على تيسير الاتصالات ، وربما كان أحدث هذه المفاهيم الذي ما زال في دور النشوء يتصل بتطبيق مفهوم النسق المفتوح على النشاط الإداري .

### ● تحديدات التطعيم والتدريب في السبعينيات ( في الولايات المتحدة ) .

إن المهمة الرئيسية التي تواجه البلاد في السبعينيات هي زيادة انتاجية المعرفة . وهذا يتطلب الوصول بالنتاجية رجال الإدارة والمهنيين سواء كانوا في المؤسسات أو الحكومة أو المدارس إلى صفيين بل إلى ثلاثة أصناف معاً عليه الآن .

إن هيكل الأعمار سيهتج علينا في ذلك الوقت وفسح شيان صفار لسن في المراتب المسؤولة . وهذا يتطلب القيام بعملية من التطوير المستمر والاختيار الدائم لهؤلاء الشبان ، كما يتطلب منا استخدام كل مصادر التنمية المتاحة في داخل كل مؤسسة وكثرتها على حد سواء . وعلينا أيضاً أن نبدا عملية واسعة لإعداد تدريب العمال المهرة التقليديين على المفاهيم والمهارات والواجبات الجديدة .

ان السبعينيات ستكون بمثابة سنوات التدريب والتنمية . Training and Development Journal, May 1968

### ● جاه في مجلة Week Business

\* أن السويد توجه إلى تحديد أجور رجال البريد على أساس الإنتاج . ولقد بدى في تجربة هذا النظام في مدينة فاستراس مدينة الصناعات الكهربائية . . ويمتيز هذا النظام جزءاً من « برنامج للترشيد والميكنة » أعدته السلطات البريدية بالإشتراك مع نقابات العمال لمواجهة النقص في الأيدي العاملة . ويسمح هذا النظام لسمي البريد الذي ينتهي من جولته اليومية في وقت أقل بالقيام بجولة أخرى إضافية يتقاضى عليها أجراً مناسباً . ومن القدر أن يؤدي هذا النظام إلى زيادة مرتب سلمي البريد في السويد بحوالي ٤٠ دولاراً في الشهر .

# المؤسسة المصرية العامة للنقل الدافئ

وسشركاتها


تواصل رسالتها في خدمة اقتصادنا القومي

- شركة النيل العامة للنقل النهري .
  - شركة النيل العامة للنقل المائي .
  - شركة النيل العامة لاصلاح السيارات .
- وقد قامت المؤسسة بعدة مشروعات هامة من بينها انشاء ورش وجراجات لخدمة نشاط النقل البرى والنهرى للبضائع وانشاء مخازن ترانزيت للبضائع وانشاء مراكز تدريب .. كما تقوم بنقل المواد التموينية والاسمدة الحلية والمستودرة والبضائع المصدرة الى الخارج . وتساهم المؤسسة بتدعيم امكانيات الجمعيات التعاونية التى تضم ملاك السيارات من القطاع الخاص ..
- هذا علاوة على نشاطها في ميدان النقل النهري .. ونقل البضائع .. وقد تعاقدت مع كبرى المصانع فى الخارج على توريد وحدات لتدعيم اسطولها البرى والنهرى ..

يعتبر مرفق النقل الداخلى من اهم المرافق التى تدعم اقتصادنا القومى .. وهو عامل اساسى لازدهار نهضتنا الصناعية والزراعية .. وبقدرة كفاية وسائل النقل وانتشارها تقاس نهضة البلاد ورقيا ..

وتشرف المؤسسة على قطاع نقل البضائع على الطرق وقطاع النقل النهري .. وتعمل على تحقيق تكامل هذين القطاعين تنفيذ المشروعات وتأسيس الشركات او الجمعيات التعاونية لنقل البضائع والنقل المائي والداخلى وتضم المؤسسة الشركات الآتية :

- شركة النيل العامة لنقل البضائع .
- شركة النيل العامة لعمال النقل .
- شركة النيل العامة للنقل البرى .
- شركة النيل العامة للنقل المباشر .



## شركة النيل العامة للنقل النهري

بالمحلة الكبرى

إدارة شركات المؤسسة المصرية العامة للنقل الدافئ

ص.ب ٩٥ - طريق النصر  
تلفزيونات، نصبر تكس

تخصص في .....

إنتاج وتجديد جميع أنواع المنشآت القطنية

النشاط .....

القوط .. منشآت ويرية .. كوفورات  
ومعارض السفرة .. كريبتون .. أفشمة  
حسيرة مشمعة .. أفشمة قطنية شعبية

## دعاء من الأعماق

أن يكل الله برعايته وعنايته

فأئدنا المخلص

# جمال عبد الناصر

وإلهاد إلى الوطن معاناً ليؤدى رحمة الحق برأها خير ..

## ٢٢ يوليو ١٩٥٢

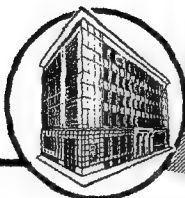
ونعاهده على أن نضاعف الجهد من أجل رفع مستوى الإنتاج وزيادته حتى يتحقق آمالنا فى النصر وما بعد النصر

## شركة النيل العامة للنقل النهري

بالمحلة الكبرى

إدارة شركات المؤسسة المصرية العامة للنقل الدافئ

ص.ب ٩٥ - طريق النصر  
تلفزيونات، نصبر تكس



من أجلك ..  
من أجل أبنائك ..  
من أجل حاضرِكَ ومستقبلك

# شهادات استثمار

البنك الأهلي المصري  
بمجموعاتها الثلاث

المجموعة  
**ج**

زائت الجوائز  
جائزتها الأولى  
**٥٠٠٠**  
جنيه مائة شهرية  
تضمن البنك الأمان قيمة  
الجوائز الشهرية عن  
**١٠,٠٠٠** جنيه  
موزعة على  
**٢٨٧** جائزة

المجموعة  
**ب**

زائت العام الجاري  
تغطي أكبر مازمات في  
في السوق تصرف لك  
**٦** شوية  
براقع **٥%** سنوياً  
مع احتفاظك بها لمدة  
**١٠** سنوات  
فهي الأمان المطلق  
لحاضرِكَ

المجموعة  
**أ**

زائت القيمة المتزايدة  
تزيد مدخراتك  
حتى تصل إلى  
**١٦٥%**  
من قيمتها  
بعد **١٠** سنوات  
فهي تأمين الأفضل  
لمستقبلك

ما تدفعه في شرائها تسترده  
بالكامل في أي وقت تشاء  
مهما كسبت من جوائز

يمكن استرداد قيمتها في أي وقت بعد  
سنة أشهر من شرائها



## بنك القاهرة

## الخرقة المسائية

بفتح الباء: ٢٠ جامع طلعت حرب بالقاهرة  
منه السلق ٦ إلى ٨ مساءً يوم الخميس

## الحساب الشخصي

يسهل لك الإيداع والسحب فوريا  
بدون مصاريف وبفائدة ٣٪ سنوياً

الخزائن الحديدية

تؤجر بأسعار زهيدة  
لنفط مستدامك ومجملاتك القيمة

**وفتر التوفير**

زید مدخراتک  
بفائدة ۳٪ سنوياً

الإدارة العامة  
٢٢ نتائج عرض  
المشاهدة

## العلاقات العامة

## كينا حديدية

صحية جداً  
مقوية جداً

## انتہاج

شركة الإسكندرية  
للحشويات والمقطرة



”بولانا کے - زوٹوس“

إهداء من المؤسسة المصرية العامة للكتاب

مشرکہ اسکو

المحلات الصناعية للحديد والقصدير  
صالح بنان الخليفة العربية العامة الخرافات والسياسة

### الشركات في التوزيع الإلكتروني

قطون، حریر، صوف، مکتف

قطرية - عربية - صوفية - فوط

طباعه: صباغة - مخبر

تمت المراجعة المالية: ٢٠٠٧-٠٥-٢٠ م الموافق

قيمة المصارف: ٨٧٠,٠٠٠ مليون جنيه

تطوراً في الانتاج

محاورة في العلم والدين

وہائیں اس وقت کے سربراہان

و الأمانة. الجمال. الحفاضة  
مشهد استسقى همد يرفقه

$$1 = 21.1 \text{ ft}$$

مستکات اسکے

۱۰۸



تلفرافباء اسكريارن باليريد ١٥ شارع جواد حسن القاقره

# الشركة العامة للأعمال الهندسية

إحدى شركات المؤسسة المصرية العامة للتجارة.  
المركز الرئيسي: ٩ - ١١ شارع عربي - القاهرة ت ٤٩٢٩١ / ٣ / ٤  
فج الاكثريه: ٢٥ من طلعت صرب / الاكثريه ت ٢٥٧٣٤ / ٢ - ٢٥٥

وكلاء

ليفتوبلاكستون	وستنجهائوس
سيمنس شوكرت	كروسا
بلسوميتر	سيمنس هالسكه
اليس شالمرز	ديدييه
كلارك	رينولدز
ماراتون	جوث طومسون
سيدراكسبورت	بونتا موسون
هربرت موريس	بلونكس
برلييه الجزائر	ليما هاميلتون

أعمال التركيبات الخاصة بالمصانع الكاملة ومحطات القوى والرى والصرف  
وشبكات التوزيع للضغط العالى والمنخفض - التوريدات والتركيبات  
الخاصة بأعمال البترول من معدات الحفر والمواهير الى محطات  
الخدمة والتوزيع - توريد معدات للأعمال الخربانية والأسفالتيه  
معدات استصلاح الأراضي - امتداد المعدات الهندسيه عام وأعمال الصي



# بنك اسكندرية

يوصل جوهه في الخدمة المصرفية

## حسابات بالعملات الأجنبية

إلى المواطنين في المجرى العالمين بالخارج وإلى الأديان المقيمين... الحسابات بالعملة الأجنبية تحقق المزايا الآتية:

- يستفيد من الميزة السابقة صاحب الحساب وزوجته وولده وأولاده .
- يسهل البنك من التكاليف في الجمهورية العربية المتحدة .
- يقدم البنك لك نصائحه في شأن تغطيات أسعار الصرف .

- تتدر فوائده مجزية
- حرية السحب من دون الرجوع إلى السلطات النقدية
- حرية الإنفاق منها في الداخل والاستفادة من مزايا مراكز البيع بالعملة الأجنبية .
- استخراجه في عمليات الاستيراد .
- حرية التحويل منها إلى الخارج لمواجهة مصاريف السفر للزيارة أو العمل أو العلاج أو الدراسة .

مراسلون في جميع أنحاء العالم . فروع في جميع أنحاء الجمهورية . في خدمتك لمزيد من التفاصيل



# البنك العقاري العربي ش.م.م

تأسس سنة ١٩٤٧

رأس المال : ٦٠٠,٠٠٠ جنيه مصري  
الاحتياطيات : ٥٦٣,٩٠٣ جنيه مصري

يأشر جميع أعمال التسليف برهون عقارية والتسليف لأغراض البناء وكذلك جميع الأعمال المصرفية التجارية وله مراسلون في جميع أنحاء العالم

المركز الرئيسي : الجمهورية العربية المتحدة - ٢٢ شارع الخالق ثروت - القاهرة

الفروع الخاصة : بالأزديت :

عمان - الزرقاء - اربد - المفرق  
القدس - نابلس - بيت لحم - اريحا  
قطاع غزة : غزة .

المؤسسة المصرية العامة للإسكان الزراعي والتعاوني  
بنك التسليف الزراعي والتعاوني

تقدم خدماتها للزراع والجمعيات التعاونية.

تقوم المؤسسة بتقديم كافة الخدمات ومستلزمات الإنتاج النقدية والعينية للزراع أعضاء الجمعيات التعاونية بالإضافة إلى ما تقدمه من خدمات في مجاات جني الحاصلات وتسويقها تعاونياً ليحصل الفلاحون على كامل حقوقهم .

وتعمل المؤسسة على تسهيل حصول الزراع على الآلات اللازمة للزراعة بهدف خفض التكاليف وزيادة الإنتاج وذلك عن طريق الجمعيات التعاونية.

# بنک مصر

أكثر البنوك التجارية انتشاراً في الداخل والخارج  
يقدم لك جميع الخدمات المصرفية التي توفر لك  
أعمالك وتضمن لك التأمين والإيداع.



تقاليد وخبرة  
العسل المصري  
على أرفع  
مستوى

- فئات جديدة للإيجار المساوقة على مستوى التسمية بأجر شهري شهري
- الموائمة المتضاعفة لتحقيق ذلك استمرا بمعدل 40٪ وتضاعفت
- وتلك لاعتبارات أو التقديرات
- جميع أنواع القروض والتسهيلات الائتمانية وأوعية الإقراض متنوعة
- صيغيات بالعقود الصعبة مع سهولة وحرية استعمالها.

١٢٦ قرا  
لكافة  
الخدمات  
المصرفية  
من الشرة  
في ج-ع-٢

- ★ امکانات متفحصه سمندر و تعمیرات عملیات خارجیه " سمندر و سمندر "
- ★ الانفراد بالتسلیق بخواه الذهب والمجوهرات .
- ★ دوائی ثابته و اهل متصل فائده تمام ۴٪ سونو
- ★ عند و در توشیه الفلک سیمز با تمامه فی فرد ال ۱۶ مع هر دو عملیات بهیچ الزام

## ۹ فروع فی السودانے

أسس بنك مصر - لبنان  
أسس بنك الزخمة العربية - ليبيا

# بإنتاج الفيروسيلكون

طبقاً للمواصفات العالمية  
يحتوي على ٧٥٪ سيليكون  
بأحجام تتراوح بين ١٠ و ٤٠ سم  
للاستهلاك المحلي والتصدير

وتقتسم بركات فخر... السعداء الانجيل لجميع المحاصيل

يساعد على سرعة نمو وتقوية النبات  
عن طريق الأزوت الذي يحتاج اليه  
باستمرار طوال فترة النمو ..

نتركبها ٣١٪ آزوت يجمع كل من  
صوتي الأزوت النشائية السريعة المفعول  
+ النشادية ذات التأثير طويل المدى



# شركة كيما

تساهم في توفير احتياجات صناعة

الحديد والصلب

وسباكة المعادن وصناعات أخرى

# لأول مرة

في ج.ع.م. والشرق



إنتاج :

بأسوان

شركة

# شركة الصناعات الكيماوية المصرية

الاستعلامات : من إدارة المصانع بأسوان  
أو من إدارة المشتريات بمكتب الشركة ١٢ شارع طلعت حرب بالقاهرة



# البنك العمقارى المصرى

من أقدم البنوك المصرية

تأسس عام ١٨٨٠

المركز الرئيسى ٣٥ شارع عبدالخالق ثروت - تليفون ٧٩٢١٣/٢١٥  
فروع الإسكندرية ١٣ شارع طلعت حرب - تليفون ٢٠٨٠٣

- يساهم في بناء اقتصادنا ودعم قوميتنا في ظل مجتمعنا الاشتراكي ..
- يقدم السلفيات على الأراضي الزراعية والمبانى ولأجل طويل ..
- يقدم السلفيات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة ..
- يمتد نشاطه لجميع أنحاء الجمهورية ..

سندات تعطى فائدة ثابتة وجوائز كبيرة ..  
يتم السحب كل شهرين ..

الجائزة الأولى ترجع ١٠٠٠٠٠ أو ٥٠٠٠٠ جنيه

الجائزة الثانية ترجع ١٠٠٠ أو ٥٠٠ جنيه

٢٤ جائزة ترجع كل منها ٥٠ جنيه

٤٤ جائزة ترجع كل منها ١٥ جنيه

المعهد القومي للإدارة العليا

الأسكندرية



القاهرة

منذ ١٩٦٢

# مركز الاستشارات الإدارية

- أكبر مركز عربي للاستشارات في العالم العربي
- له خدمات مهنية بكبريات بيوت الخبرة المتخصصة في العالم
- يستهدف معاونة الإدارة في استخدام أنسب التطورات العالمية في مجالات

- الاستثمار • التسويق • الإنتاج
- المحاسبة الإدارية • التخطيط والمتابعة
- التنظيم وشؤون الأفراد • التنمية الإقليمية

## في خدمة الإدارة العربية

الأسكندرية

٤٤٤ ص.ب.  
تليفون ٢٩٩٤٤

القاهرة

٢٢٢٢ ص.ب.  
تليفون ٩١١٧٥٥

تلفاكس : كونسيلنت CONSULCENT

دار الكتاب العربي للطباعة والنشر

١٩٦٨ - مصر

# **MANAGEMENT**

**QUARTERLY REVIEW**

**FEDERATION OF MANAGEMENT DEVELOPMENT ASSOCIATIONS**

**Volume 2**

**Oct. 1968**